

Migratie en de ondergrondse economie

Jozef Pacolet & Frederic De Wispelaere

“The more people know about fraud, the more they discuss it, and the better society can fight it” (OLAF, Deterring Fraud by Informing the Public, 2005, 2006).

Voorbeelden als dit tonen aan dat de link met mensenhandel, en in het bijzonder economische uitbuiting, snel gelegd kan worden.

Wij wensen in deze bijdrage een overzicht te geven van inbreuken die gepaard gaan met de migratie van personen. Het begrip ‘migratie’ kan echter binnen de definitie ‘ondergrondse economie’ heel breed geïnterpreteerd worden.¹ Daarom beperken we ons tot de materies tewerkstelling van buitenlandse werknemers en mensenhandel. Binnen deze context stellen de sociale-inspectiediensten immers dagelijks inbreuken vast. In de meest extreme vorm situeren deze inbreuken zich binnen een criminele context.

Op basis van een recente enquête naar zwartwerk in de EU-27, georganiseerd op vraag van de Europese Commissie, is vast te stellen dat de Belgische bevolking de ‘irreguliere immigranten’ als een vatbare categorie voor zwartwerk beschouwt (zie tabel 1) (Europese Commissie, 2007b). In tegenstelling tot werklozen en zelfstandigen is het verschil in opinie tussen

Vlaanderen en Wallonië inzake ‘irreguliere immigranten’ minimaal. De Europese Commissie beschouwde reeds in haar eerste Mededeling betreffende zwartwerk de ‘illegale immigranten’ als één van de hoofdgroepen van zwartwerkers (Europese Commissie, 1998, p. 2).

Men stelt vast dat personen zonder verblijfsvergunning vaak tewerkgesteld worden in arbeidsintensieve sectoren met lage winstmarges waarbij een grote flexibiliteit wordt verwacht van de arbeidskrachten, de arbeidsomstandigheden vaak slecht en gevaarlijk zijn, de lonen laag liggen en de job weinig uitdagend is (Geets, Pauwels, Wets, Lamberts & Timmerman, 2006, p. 363). Het gaat hier onder meer om sectoren zoals de land- en tuinbouw, de horeca, de bouw. Maar ook worden deze personen regelmatig op individuele basis aangesteld bij mensen als huispersoneel. De kanalen om werk te vinden kunnen via een individueel of collectief netwerk verlopen. Bij een

netwerk gaat het om groepen van personen zonder verblijfsdocumenten (vaak met dezelfde etniciteit) die elkaar opzoeken op straat, om in groep te wachten tot iemand hen werk aanbiedt.

Door het feit dat personen zonder verblijfsvergunning ook in hun levensonderhoud moeten voorzien, is het vaak van weinig belang welk werk ze moeten doen en hoeveel ze hiervoor verdienen (Geets, Pauwels, Wets, Lamberts & Timmerman, 2006). Dit vergroot echter de kans op misbruiken. De Europese Commissie is zich hiervan bewust en stelt dat voor vele illegale immigranten zwartwerk een overlevingsstrategie is en dat in vergelijking met andere categorieën die gevoelig zijn voor zwartwerk de illegale immigranten bijzonder kwetsbaar zijn (Europese Commissie, 1998, p. 8). “Illegalen, die doorgaans niet gedekt worden door het socialezekerheidsstelsel, worden vaak zwartwerk aangeboden onder voorwaarden die in sociaal opzicht onaanvaardbaar zijn en in strijd met de gezondheids- en veiligheidswetgeving” (Europese Commissie, 2007a, p. 4).

Een recent fenomeen is het bestaan van de zogenaamde ‘Braziliaanse filières’. “Hierbij worden Braziliaanse Portugezen tewerkgesteld door vennootschappen die in ons land actief zijn in de bouw. De werknemers worden door Portugese criminele organisaties in Brazilië gerekruteerd en van valse Portugese documenten voorzien, waarop ze naar ons land afzakken. Omdat Portugal een Schengenland is, is er geen controle. Eens in ons land worden ze aangenomen door koppelbazen die ze meteen voor een vennootschap aan het werk zetten. Die vennootschappen innen de facturen voor het geleverde werk. De cash die dat oplevert wordt door de koppelbazen meteen van de rekening gehaald en dient onder

Tabel 1: Opinie over categorieën meest vatbaar voor zwartwerk in Vlaanderen, Wallonië, België en EU-27, 2007, in %

	Vlaanderen	Wallonië	België	EU-27
Werklozen	42%	62%	47%	41%
Irreguliere immigranten	22%	19%	23%	23%
Zelfstandigen	18%	11%	16%	13%

Bron: Adriaenssens, Van Meeteren, Pacolet, De Wispelaere, Hendrickx, Engbersen, 2009, p. 341.

meer om hun illegale werknemers te betalen” (Devlies, 2009, p. 7). Deze Braziliaanse Portugezen voeren binnen de bouw zeer specifieke maar weinig kennisbehoevende taken uit, met in hoofdzaak schilderen, plafonneren, plaatsen van gyproc.² Maar ook vrouwen worden gerekruteerd. Zij komen vervolgens in de particuliere huishoudens terecht. Voorbeelden als dit tonen aan dat de link met mensenhandel, en in het bijzonder economische uitbuiting, snel gelegd kan worden.

Arbidsauteur L. Drubbel stelt dat het begrip mensenhandel als het ware een bijkomende omstandigheid is bij overtredingen van de wet op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en dat het derhalve noodzakelijk is om beide begrippen strikt gescheiden te houden (Drubbel, 2004, p. 841). We zullen in deze bijdrage beide begrippen dan ook afzonderlijk bespreken.

De ondergrondse economie naar een nieuwe definitie

Er dringt zich een goede terreinafbakening van het begrip ‘ondergrondse economie’ op. De vaststelling doet zich namelijk voor dat zich een wildgroei van terminologie heeft voorgedaan. Enige consensus over de te hanteren terminologie is echter binnen de internationale lectuur niet voorhanden waardoor volgende niet-exhaustieve lijst aan terminologie regelmatig door elkaar wordt gebruikt: ondergrondse economie, informele economie, verborgen economie, zwarte economie, illegale economie, irreguliere economie, schaduweconomie, zwartwerk, sociale fraude, fiscale fraude, uitkeringsfraude, bijdragefraude.³ Verschillende termen dekken min of meer dezelfde lading of zijn gewoon een subelement van een andere term (Pacolet & De Wispelaere, 2009a).

De ondergrondse economie kan gesitueerd worden via de meest recente internationale standaard van de Verenigde Naties voor het opstellen van de nationale rekeningen, het ‘1993 System of National Accounts’ waarbij een overzicht wordt gegeven van de ‘niet geobserveerde’ economie (OESO, 2002). Dit omvat:

1. Ondergrondse economie en zwartwerk:
 - activiteiten om betaling van inkomsten, BTW of andere taksen te vermijden;

- activiteiten om betaling van sociale zekerheidsbijdragen te vermijden;

- activiteiten om andere wettelijke regels te ontwijken onder meer m.b.t. minimumloon, arbeidstijden, arbeidsveiligheid;

- activiteiten om andere administratieve verplichtingen te vermijden;

2. Illegale productie:

- productie van goederen en diensten waarvan de productie, verkoop of bezit verboden is;

- productie van doorgaans legale activiteiten maar die illegaal worden wanneer zij worden uitgeoefend door niet geautoriseerd personeel;

3. Informele economie:

- activiteiten die vooral in minder ontwikkelde landen belangrijk zijn en die de productie bevatten van entiteiten met het doel werk en inkomen te verwerven, maar opererend op een doorgaans laag niveau van arbeidsverdeling, organisatie, arbeidsregulering en met arbeidsrelaties die vaak occasioneel, via familiale banden en persoonlijke en sociale relaties totstandkomen, eerder dan door arbeidscontracten. Hun activiteiten kunnen al dan niet ondergronds of al dan niet illegaal zijn;

- 4. Huishoudelijke productie voor eigen gebruik;

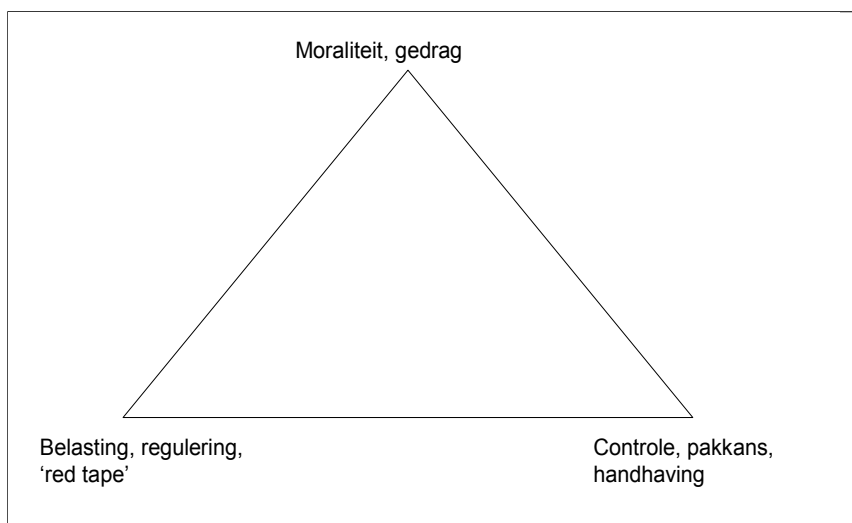
- 5. Economie die door deficiënties van het administratief statistisch apparaat uit het beeld verdwenen, hetzij doordat de entiteiten niet geregistreerd zijn, of omdat hun informatie niet verwerkt is, of omdat zij hun

activiteiten onderrapporteren.

De ondergrondse economie is dan ook een veelkoppige draak, waardoor sommigen het om die reden als onmeetbaar beschouwen. Men moet het echter wel kunnen meten om het te kunnen bestrijden.⁴ De strijd ertegen is immers van cruciaal belang. De ondergrondse economie zorgt met name voor een aantasting van de individuele loon- en arbeidsvoorwaarden, van de verzorgingsstaat en van de publieke financiën in het algemeen.

Vraag is op welke wijze we de ondergrondse economie het beste kunnen bestrijden? Onderstaand schema (figuur 1) vat de verschillende dimensies die van invloed zijn op de omvang van de ondergrondse economie, samen en vormt een aangrijpingspunt in de strijd ertegen. Specifiek voor de strijd tegen de inbreuken op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en mensenhandel, zijn binnen de drie dimensies de voorbije jaren maatregelen genomen. De dimensie ‘moraliteit, gedrag’ kan beïnvloed worden door onder meer het voeren van sensibiliserings- en preventiecampagnes. Zo lanceerde het Centrum van gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding samen met de drie gespecialiseerde centra voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel (Pag-Asa, Payoke, Sürya) in 2008 de sensibiliseringscampagne: ‘Sommige mensen kunnen hun werk niet achter

Figuur 1: Voornaamste dimensies van de oorzaken van sociale en fiscale fraude en aangrijpingspunten voor de fraudebestrijding



Bron: Pacolet & De Wispelaere (2009a)

zich laten. Mensenhandel. Sluit je ogen er niet voor'.⁵ Daarnaast stellen we vast voor de dimensie 'regulering' dat de voorbije jaren onder meer de regelgeving betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers werd gewijzigd om illegale tewerkstelling te voorkomen.⁶ Ten slotte stellen we voor de dimensie 'controle, pak-kans, handhaving' een meer repressief beleid vast.⁷

Vrij verkeer van werknemers: arbeidskaarten en -vergunningen

In geval dat een buitenlandse werknemer wordt tewerkgesteld in België, moet het Belgische stelsel inzake arbeidsvergunningen en arbeidskaarten worden nageleefd. Voor de toepassing van de wet dient onder 'buitenlandse onderdanen en werknemers' verstaan te worden "de onderdanen en werknemers die niet de Belgische nationaliteit bezitten".⁸ Buitenlandse onderdanen die anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon, moeten voor de toepassing van de wet worden gelijkgesteld met buitenlandse werknemers.⁹ Hieruit volgt dat in principe iedereen die niet de Belgische nationaliteit bezit en wordt tewerkgesteld in België over een geldige arbeidskaart dient te beschikken, die hij vóór zijn tewerkstelling heeft verkregen bij de bevoegde overheid (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 5).

De toekenningsvoorwaarden voor arbeidskaarten en arbeidsvergunningen worden opgelegd door de federale overheid, maar het zijn de Gewesten die de bevoegdheid hebben om deze arbeidskaarten en arbeidsvergunningen toe te kennen en af te leveren.¹⁰

Wanneer een buitenlandse werknemer in loondienst arbeid wil verrichten in België dient hij over een geldige arbeidskaart te beschikken. Hij mag enkel arbeid verrichten binnen de perken van deze arbeidskaart. Drie verschillende types van arbeidskaarten (A, B en C) bestaan:

De arbeidskaart A geldt voor onbepaalde tijd voor alle in loondienst uitgeoefende beroepen.¹¹ De arbeidskaart A kan in om het even welk Gewest worden aangewend. De verwerving is echter aan strikte voorwaarden verbonden daar zij slechts kan worden

toegekend aan sommige categorieën van buitenlandse werknemers die gedurende een langere periode in België gewerkt hebben met een arbeidskaart B (Vlaams Subsidieagentschap WSE, Jaarverslag 2007, p. 33).¹² De arbeidskaart A moet door de buitenlandse werknemer aangevraagd worden bij de provinciale migratiedienst.¹³

De arbeidskaart B is veel restrictiever van aard daar de werknemer de toestemming krijgt om gedurende een bepaalde periode, maximum 12 maanden, te werken voor één bepaalde werkgever. De arbeidskaart B kan wel hernieuwd worden. De toekenning van een arbeidskaart B is het automatische gevolg van de toekenning van een arbeidsvergunning aan een werkgever. De werkgever dient immers geen arbeidsvergunning aan te vragen indien de buitenlandse werknemer vrijgesteld is van deze verplichting¹⁴ of wanneer deze werknemer over een arbeidskaart A of C beschikt. De arbeidsvergunning (en dus tegelijk ook de arbeidskaart B) wordt alleen dan toegekend wanneer het niet mogelijk is binnen een redelijke termijn onder de werknemers op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden die, al of niet door een nog te volgen gepaste beroepsopleiding, geschikt is om de betrokken arbeidsplaats op een bevredigende wijze en binnen een billijke termijn te bekleden.¹⁵ Tegelijk wordt de toekenning van een arbeidsvergunning beperkt tot die werknemers die onderdaan zijn van een land waarmee België een internationale overeenkomst of akkoord inzake de tewerkstelling van werknemers gesloten heeft.¹⁶ Hiermee wordt echter geen rekening gehouden wanneer het om een persoon gaat die valt onder de in artikel 9 van het KB van 9 juni 1999 omschreven categorie.

Vóór de toekenning van de arbeidsvergunning dienen de werkgever en de werknemer een type arbeidsovereenkomst te ondertekenen.¹⁷ Tevens moet voor een buitenlandse werknemer die voor de eerste maal tewerkgesteld wordt in België, een geneeskundig getuigschrift bij de aanvraag toegevoegd worden. De aanvraag tot het bekomen van een arbeidsvergunning en een arbeidskaart B wordt steeds door de werkgever ingediend bij de provinciale migratiedienst.

De arbeidskaart C is geldig voor gelijk welk beroep in loondienst bij om het even

welke werkgever, dit evenwel voor bepaalde duur. De geldigheidsduur wordt op de arbeidskaart zelf vermeld en kan maximum 12 maanden bedragen. Deze geldigheidsduur zal meestal afhankelijk zijn van de hoedanigheid waarin de betrokken werknemer in België verblijft.¹⁸ Zij kan eveneens worden gebruikt voor de tewerkstelling in de verschillende Gewesten van ons land. De arbeidskaart wordt toegekend aan bepaalde categorieën van personen (kandidaat-vluchtelingen, slachtoffers mensenhandel, studenten, ...) die reeds – om andere dan tewerkstellingsredenen – in België verblijven (Jorens & Van Overmeiren, 2007, p. 7).¹⁹ Slachtoffers van mensenhandel en -smokkel kunnen dus tijdens hun beschermd statuut arbeid verrichten.²⁰ De arbeidskaart C kan eveneens hernieuwd worden.

Het is van belang te wijzen op de categorieën van buitenlandse werknemers die zijn vrijgesteld voor het aanvragen van een arbeidskaart.²¹ Zo kan onder meer een onderdaan van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte van deze vrijstelling genieten.²² Deze vrijstelling is een gevolg van het feit dat werknemers die onderdaan zijn van een EER-lidstaat (EU-lidstaten + IJsland, Liechtenstein en Noorwegen) beroep kunnen doen op de verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers, met name artikels 39-42 van het EG-Verdrag. Echter werd voor acht van de tien lidstaten (uitgezonderd Malta en Cyprus) die op 1 mei 2004 toetraden tot de EU, een overgangperiode voorzien waarbij de 'oude' EU-lidstaten via het nemen van overgangsmaatregelen het vrij verkeer van werknemers konden beperken of verbieden voor onderdanen uit deze nieuwe lidstaten.²³ De overgangsmaatregelen lopen over een periode van uiterlijk 7 jaar, dus tot 1 mei 2011. In België werd de verplichting behouden tot het aanvragen van een arbeidskaart voor onderdanen van deze acht 'nieuwe' lidstaten.²⁴ Door het KB van 24 april 2006 werd echter voorzien in een versoepeling van desbetreffende regelgeving voor de toekenning van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor tewerkstelling in knelpuntberoepen.²⁵ De bepalingen uit dit KB van 24 april 2006 traden buiten werking op 1 mei 2009. Kort voor het buiten werking treden van de bepalingen werd door de federale overheid echter beslist

Tabel 2: Overzicht van de arbeidskaarten

Arbeidskaarten	Arbeidskaart A	Arbeidskaart B	Arbeidskaart C
Definitie (wettekst)	Art. 3, 1° KB 9 juni 1999	Art. 3, 2° KB 9 juni 1999	Art. 3, 3° KB 9 juni 1999
Door wie aan te vragen?	De werknemer	De werkgever	De werknemer
Waar aanvragen?	- provinciale migratiedienst	- provinciale migratiedienst	- provinciale migratiedienst
Geldigheid (duur)	Onbepaalde duur	Bepaalde duur (max. 1 jaar) - verlengbaar	Bepaalde duur (max. 1 jaar) - verlengbaar
Geldigheid (werkgever)	Bij alle werkgevers	Bij één bepaalde werkgever	Bij alle werkgevers
Arbeidsvergunning aan te vragen door werkgever?	Nee (art. 4 §1 KB 9 juni 1999)	Ja (art. 4 §2 KB 9 juni 1999)	Nee (art. 4 §3 KB 9 juni 1999)
Categorieën	Art. 16 KB 9 juni 1999	Art. 9 KB 9 juni 1999	Art. 17 KB 9 juni 1999

Bron: Update tabel Blomme (2007).

om de overgangsmaatregelen ten opzichte van de op 1 januari 2004 ingevoerde lidstaten niet te verlengen. Hierdoor is voor de onderdanen van deze landen sinds 1 mei 2009 het vrij verkeer van werknemers van toepassing bij een tewerkstelling in België. Men is dus vrijgesteld van de verplichting om voorafgaand over een arbeidskaart te beschikken. Ook bij de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie (1 januari 2007) is een overgangsregeling voorzien.²⁶

Op basis van tabel 3 kan een goed beeld bekomen worden van de evolutie van het aantal arbeidskaarten in België maar ook van de gewestelijke onderverdeling. Voor België doet zich tussen 2006-2008 een totale stijging van 61% voor van het aantal toegekende arbeidskaarten. Deze stijging is in grote mate te wijten aan de enorme toename van het aantal arbeidskaarten B (+ 146%) en meer specifiek het aantal arbeidskaarten B toegekend aan werknemers uit de nieuwe lidstaten voor een tewerkstelling in de knelpuntberoepen (+ 279%). Door de recente wetswijziging zal vanaf 1 mei 2009 het aantal toegekende arbeidskaarten B (knelpuntberoepen) sterk afnemen. Het aantal toegekende arbeidskaarten A is dermate laag waardoor de vraag kan gesteld worden of deze arbeidskaart niet beter zou worden afgeschaft.²⁷ Het aandeel toegekende arbeidskaarten in Vlaanderen in het totale aantal toegekende

arbeidskaarten in België kent een stijgende trend (in 2006: 58%, in 2008: 69%). In absolute cijfers is het aantal toegekende arbeidskaarten in Brussel eveneens toegenomen (+ 31%). Voor Wallonië doet zich evenwel een daling voor (- 4%). Ten slotte constateren we het beperkte belang van het aantal toegekende arbeidskaarten in de Duitstalige Gemeenschap (in 2008 waren slechts 0,4% van de toegekende arbeidskaarten in België afkomstig van de Duitstalige Gemeenschap).

In tabel 4 wordt een meer gedetailleerd overzicht gegeven van de in de periode 2004-2008 afgeleverde arbeidskaarten in Vlaanderen. We constateren een stijging van het totale aantal afgeleverde arbeidskaarten voor de periode 2004 en 2008. Het gaat hier om een stijging van 194% met als belangrijkste verklarende factor de enorme stijging in het aantal toegekende arbeidskaarten B vanaf 2006. De reden voor deze explosieve stijging ligt hoofdzakelijk bij de regeling inzake de tewerkstelling van nieuwe EU-onderdanen in een knelpuntberoep.²⁸ Een sterke stijging tussen 2004 - 2008 van het aantal afgeleverde arbeidskaarten B doet zich ook voor bij au pairs (+ 168%) en hogeschoolden (+ 71%).²⁹ Voor arbeidskaarten C stellen we een enorme stijging vast voor de categorie 'tijdelijk verblijf met BIVR' (maal 5 tussen 2004 en 2008). Er dient ook gewezen te worden op het stijgende aantal weigeringen van arbeidskaarten (+ 138% over de periode 2004 - 2008).

Op basis van administratieve gegevens kunnen vaak eerste conclusies getrokken worden over de inbreukgevoeligheid van bepaalde categorieën. Zo kunnen stijgingen in aanvragen van arbeidskaarten B voor au pairs vanuit de ervaringen uit het verleden voor een bepaalde nationaliteit een 'knipperlicht' vormen. Daarnaast kunnen aanvragen voor een arbeidskaart B als hogeschoolde vanuit een bepaald land zorgen voor verhoogde oplettendheid. Ook de stijging van het aantal weigeringen van arbeidskaarten vormt een aanduiding voor verder onderzoek, daar het aanzien kan worden als een mogelijk 'knipperlicht' voor inbreuken bij bepaalde werkgevers/sectoren.

De wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers stelt strafbepalingen in voor inbreuken op deze wetgeving. Zo kan voor het tewerkstellen van een buitenlandse werknemer zonder arbeidsvergunning en verblijfsvergunning een strafrechtelijke geldboete opgelegd worden van 6.000 tot 30.000 euro en/of een gevangenisstraf van één maand tot een jaar.³¹ Voor het tewerkstellen van een buitenlandse werknemer met een verblijfsvergunning maar zonder een arbeidsvergunning is een strafrechtelijke geldboete voorzien van 1.700 tot 6.000 euro en/of een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar.³²

De overtreder is tevens hoofdelijk aansprakelijk voor de betaling van een forfaitaire

Tabel 3: Aantal toegekende arbeidskaarten en –vergunningen in België (2006-2008)

	Arbeidskaart	Vlaanderen	Brussel	Wallonië	Duitst. Gem.	België
2006	A	31	39	27	27	124
	B	15 271 (8 742)*	3 711 (116)	1 569 (149)	83 (44)	20 634 (9 051)
	C	11 902	8 320	6 005	284	26 511
	Totaal	27 204	12 070	7 601	394	47 269
2007	A	17	53	24	12	106
	B	31 404 (25 243)	5 366 (775)	2 344 (650)	113 (66)	39 227 (26 734)
	C	12 513	8 136	5 320	231	26 200
	Totaal	43 934	13 555	7 688	356	65 533
2008	A	22	25	27	6	80
	B	40 175 (32 522)	7 636 (858)	2 787 (815)	133 (90)	50 731 (34 285)
	C	12 330	8 134	4 489	160	25 113
	Totaal	52 527	15 795	7 303	299	75 924

* Nieuwe EU-lidstaten knelpuntberoepen

Bron: Werk en Sociale Economie, 2009.

vergoeding voor de kosten van repatriëring, alsmede een forfaitaire vergoeding voor de kosten van huisvesting, verblijf en gezondheidszorg van de betrokken buitenlandse werknemers en van de leden van hun gezin die onwettig in België verblijven.³³

Wanneer de arbeidsauditeur overgaat tot een seponering op strafrechtelijk niveau, kan er evenwel nog een administratieve geldboete opgelegd worden door de Directie van de Administratieve Geldboeten binnen de FOD WASO. Voor het tewerkstellen van een buitenlandse werknemer zonder arbeidsvergunning en verblijfsvergunning kan een administratieve geldboete worden opgelegd van 3.750 tot 12.500

euro.³⁴ Voor het tewerkstellen van een buitenlandse werknemer met een verblijfsvergunning maar zonder een arbeidsvergunning is een administratieve geldboete voorzien van 375 tot 2.500 euro³⁵.

Na de Ministerraad van Gembloux waaruit de nota 'Respect voor Sociale Solidariteit' voortkwam, die focuste op maatregelen inzake de strijd tegen sociale fraude en zwartwerk, besliste de Ministerraad van 30 maart 2004 in afwachting van de hervorming van het sociaal strafrecht onder meer volgende sociale misdrijven prioritair strafrechtelijk te vervolgen: het tewerkstellen van minstens 3 buitenlandse werknemers zonder de nodige vergunningen; het

uitbuiten van werknemers die het slachtoffer zijn van mensenhandel (Ministerraad, 2004b).

De meeste inbreuken op de tewerkstelling van vreemde werknemers wordt na een PV van de sociale-inspectiediensten strafrechtelijk vervolgd (37%) (zie tabel 5). Doch wordt voor een groot aantal inbreuken ook een administratieve geldboete opgelegd (17%).³⁶ Daar deze cijfers van toepassing zijn tot 30 juni 2005, en rekening houdende met de gestelde prioriteiten door de Ministerraad inzake de strafrechtelijke vervolging, zou normaal gezien het aantal strafvervolgingen nadien nog verder moeten toegenomen zijn.

Tabel 4: Evolutie behandelde arbeidskaarten en vergunningen volgens categorie, Vlaams Gewest, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
A-kaarten	35	31	31	17	22
B-kaarten	5 269	7 546	15 272	31 404	40 175
waaronder					
Au pairs	110	169	189	205	295
Hooggeschoolden	1 904	2 173	2 513	2 811	3 265
Leidinggevend	1 173	1 314	1 327	1 268	1 334
Nieuwe EU-lidstaten knelpuntberoepen	0	0	8 742	25 243	32 522
C-kaarten	12 582	12 171	11 902	12 513	12 330
waaronder:					
Kandidaat Vluchteling	8 043	6 861	5 642	4 119	1 950
Samenwoont	636	747	841	1 045	1 354
Student	2 041	2 307	2 169	2 014	2 115
Tijdelijk verblijf met BIVR*	1 061	1 501	2 430	4 331	5 293
Slachtoffer Mensenhandel met BIVR*	79	81	79	69	92
Totaal afgeleverde kaarten	17 886	19 748	27 204	43 934	52 527
Weigeringen (A+B+C)	1 248	1 379	1 374	2 355	2 971

* Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister³⁰

Bron: Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, Dienst Migratie en Arbeidsbemiddeling (2009)

Mensenhandel en -smokkel

Mensenhandel kan in sterke mate gelinkt worden aan zwartwerk en andere vormen van sociale fraude.³⁷ Mensenhandelaars maken zich immers tijdens hun uitbuitingspraktijken tegelijk schuldig aan inbreuken op de arbeidswetgeving en de socialezekerheidswetgeving (Vermeulen, Van Puyenbroeck, Moens, Dhont, Balcaen, 2006, p. 34).

Vooreerst worden de begrippen ‘mensenhandel’ en ‘mensensmokkel’ afzonderlijk gedefinieerd.³⁸

Het begrip ‘mensenhandel’ wordt in het artikel 433quinquies van het Strafwetboek gedefinieerd als:

§ 1. Levert het misdrijf mensenhandel op, de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, de wisseling of de overdracht van de controle over hem teneinde:

1° ten aanzien van deze persoon de misdrijven te laten plegen die bedoeld worden in de artikelen 379, 380, §1 en §4, en 383bis, §1; (prostitutie)

2° ten aanzien van deze persoon de misdrijven te laten plegen dat bedoeld wordt in artikel 433ter; (exploitatie van bedelarij)

3° deze persoon aan het werk te zetten of te laten aan het werk zetten in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid; (economische uitbuiting)

4° bij deze persoon organen of weefsels weg te nemen of te laten wegnemen in strijd met de wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen;

5° of deze persoon tegen zijn wil een misdaad of een misdrijf te doen plegen.

Behalve in het in 5 bedoelde geval is de toestemming van de in het eerste lid bedoelde persoon met de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting van geen belang.

§ 2. Het in § 1 bedoelde misdrijf wordt gestraft met gevangenisstraf van één jaar tot

Tabel 5: Gevolg of status inbreuken tewerkstelling vreemde werknemers (2000-30 juni 2005)*

	Totaal	SV	MS	WM	AG	ZG	SD
Tewerkstelling vreemde werknemers	2 349	870	46	223	394	379	437
		(37%)	(2%)	(9%)	(17%)	(16%)	(19%)

* SV: strafvervolgung; MS: minnelijke schikking; WM: wachten op beslissing arbeidsauditeur; AG: administratieve geldboete; ZG: klassering zonder gevolg; SD: in behandeling op de Studiedienst.

Bron: Wetsontwerp (II) van 11 december 2008 houdende bepalingen van het sociaal strafrecht (DOC52-1667/001)

vijf jaar en met geldboete van vijfhonderd euro tot vijftigduizend euro.

§ 3. Poging tot het in § 1 bedoelde misdrijf wordt gestraft met gevangenisstraf van één jaar tot drie jaar en met geldboete van honderd euro tot tienduizend euro.

Volgende strafsancities zijn voorzien voor deze misdrijven in geval van verzwarende omstandigheden:

- Opsluiting van 5 tot 10 jaar en met een geldboete van 750 tot 75.000 euro;³⁹

- Opsluiting van 10 tot 15 jaar en met een geldboete van 1.000 tot 100.000 euro;⁴⁰

- Opsluiting van 15 tot 20 jaar en met een geldboete van 1.000 tot 150.000 euro.⁴¹

De wet maakt geen onderscheid naar afkomst waardoor niet alleen vreemdelingen slachtoffer kunnen zijn van mensenhandel.⁴²

In deze bijdrage wensen wij te focussen op economische uitbuiting daar dit het nauwste aansluit bij de sociale wetgeving. ‘Economische uitbuiting’ waarbij een persoon tewerk wordt gesteld in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid dient onderscheiden te worden van het begrip ‘zwartwerk’.⁴³ Het is immers een gradatie hoger dan enkel het niet beschikken over een geldige verblijfs- en arbeidsvergunning.⁴⁴ “Als een persoon illegaal in ons land werkt, maar hij zijn bewegings- en beslissingsvrijheid behoudt en hij niet alles wat hij op een dag heeft verdiend aan een uitbouter moet geven, gaat het niet om economische uitbuiting” (Dupuis, 2004, p. 23). Evenwel is het onderscheid tussen beide begrippen niet altijd even eenvoudig

vast te stellen. ‘Omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid’ is immers een vaag begrip.⁴⁵ De Memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet van 10 augustus 2005 stelt wel dat verschillende elementen in aanmerking kunnen worden genomen om arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid vast te stellen.⁴⁶ Het gaat hier om elementen die te linken zijn aan de loon- en arbeidsomstandigheden. Een loon dat kennelijk niet in verhouding staat tot een zeer groot aantal verrichte arbeidsuren, eventueel zonder rustdag, of het verstrekken van niet-betaalde diensten, zijn voorbeelden van arbeidsomstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid. Een loon dat lager ligt dan het gemiddeld maandelijks minimuminkomen zoals bedoeld in een collectieve arbeidsovereenkomst, of het tewerkstellen van één of meer werknemers in een arbeidsklimaat dat kennelijk niet in overeenstemming is met de normen opgelegd in de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, kunnen voor de feitenrechter aanwijzingen zijn van economische uitbuiting.⁴⁷

Artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen definieert het begrip ‘mensensmokkel’ als volgt:

Levert het misdrijf mensensmokkel of het ertoe bijdragen, op welke manier ook, rechtstreeks of via een tussenpersoon, dat een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende

de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt, binnenkomt, erdoor reist of aldaar verblijft, zulks in strijd met de wetgeving van deze Staat, met het oog op het direct of indirect verkrijgen van een vermogensvoordeel.

Het in het eerste lid bedoelde misdrijf wordt gestraft met gevangenisstraf van een jaar tot vijf jaar en met geldboete van vijfhonderd euro tot vijftigduizend euro.

Poging tot in het eerste lid bedoelde misdrijf wordt gestraft met gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en met een geldboete van honderd euro en tienduizend euro.

Voor de misdrijven op mensensmokkel die gepaard gaan met verzwarende omstandigheden zijn dezelfde verzwarende omstandigheden en strafsancities gedefinieerd als deze bij mensenhandel.⁴⁸ De Memorie van toelichting bij het ontwerp van de wet van 10 augustus 2005 stelt dat “gelet op de dramatische gevolgen die deze twee misdrijven kunnen hebben en met het oog op samenhang zijn de verzwarende omstandigheden en de straffen voor mensenhandel in het ontwerp van wet eveneens bepaald voor het misdrijf smokkel”.⁴⁹ Doordat de wet van 10 augustus 2005 voorziet in een uitbreiding van het aantal verzwarende omstandigheden en in een verstrenging van de straffen, kan men spreken van een toegenomen repressief beleid in de strijd tegen de mensenhandel en -smokkel.⁵⁰

Door het feit dat er bij mensensmokkel een ‘vermogensvoordeel’ wordt beoogd, is het mogelijk dit te onderscheiden van loutere hulp bij illegale immigratie (SI, Jaarverslag 2006, p. 79). Illegale migratie is strafbaar

op basis van artikel 77 van de wet van 15 december 1980. Wanneer de hulp voornamelijk om humanitaire redenen verleend wordt, kan men echter niet bestraft worden. De wetgever voorziet als strafsancities een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en/of een geldboete van zeventienhonderd euro tot zesduizend euro.

De bijstand aan de slachtoffers wordt geregeld door de artikels 61/2 tot 61/5 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.⁵¹ We verwijzen ook naar de omzendbrief van 28 september 2008 die hierop verder ingaat.⁵²

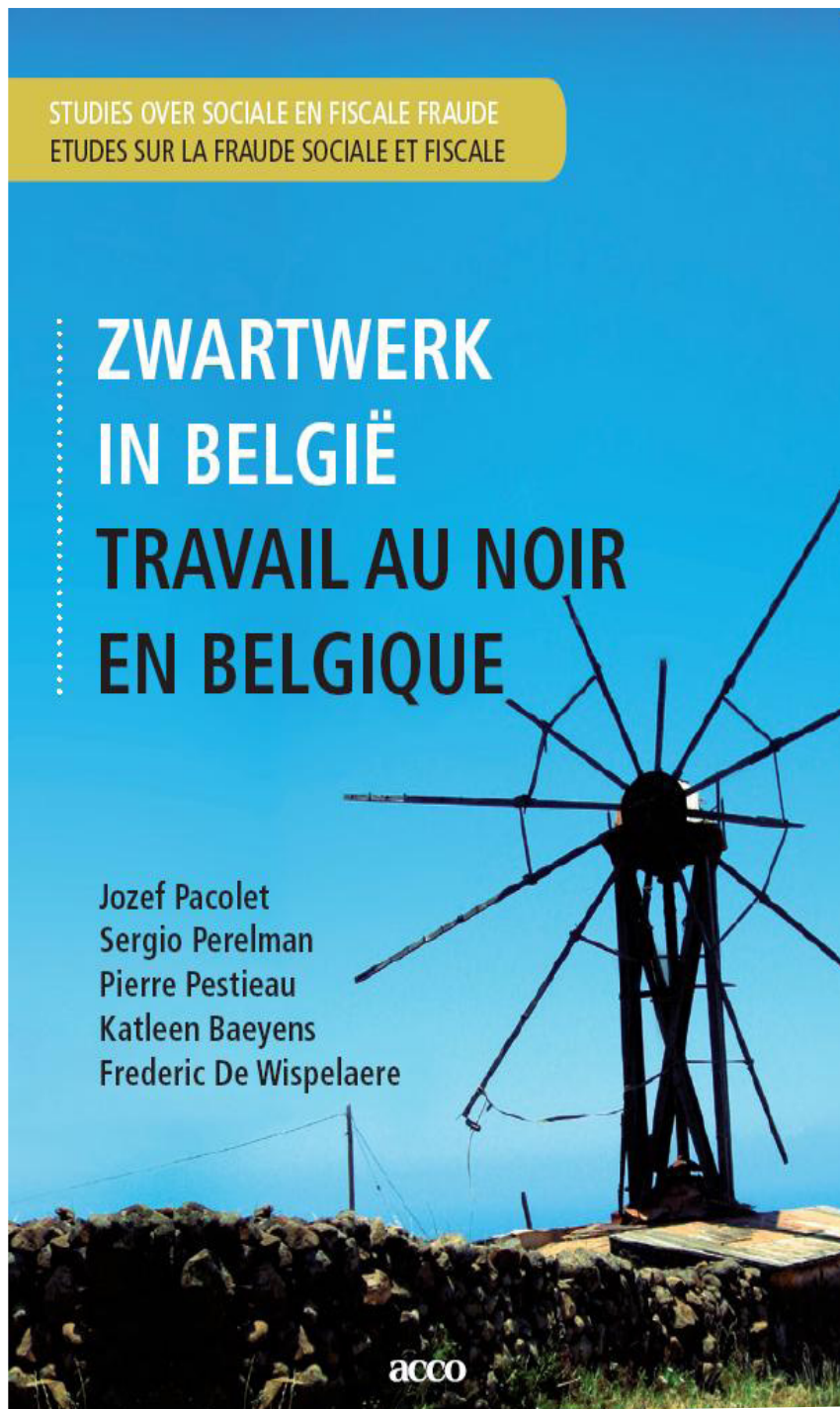
Het statuut van slachtoffer mensenhandel en/of mensensmokkel kan bekomen worden wanneer drie cumulatieve voorwaarden vervuld worden⁵³:

- het verbreken van de contacten met de vermoedelijke daders;
- de verplichte begeleiding door een gespecialiseerd onthaalcentrum dat erkend wordt door de bevoegde overheden;⁵⁴
- de samenwerking met de gerechtelijke overheden, door verklaringen af te leggen of een klacht in te dienen.⁵⁵

Het systeem is een bundeling van twee bezorgdheden: enerzijds het aanbieden van hulp aan de slachtoffers en anderzijds de strijd tegen de mensenhandelaars.⁵⁶

Via het KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel is het initiatief genomen om over te gaan tot de oprichting van een 'observatorium' inzake mensensmokkel en mensenhandel. Dit initiatief is in het kader van de beeldvorming over de omvang van het fenomeen en de strijd ertegen op basis van een risicoanalyse, een belangrijke stap.

Het 'Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel' (IAMM) wordt gedefinieerd als: "een geïnformeerd informatienetwerk opgebouwd uit anonieme gegevens afkomstig van de verschillende partners. Op grond van deze gegevens worden strategische analyses doorgevoerd door strategische analisten die ter beschikking worden gesteld



door de verschillende partners bij het IAMM".⁵⁷ De opdracht van het IAMM bestaat erin "te zorgen voor de inzameling, de centralisatie, het beheer, de overdracht en de analyse van de nodige anonieme gegevens ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel".⁵⁸

In het verslag bij het KB van 16 mei 2004 wordt benadrukt dat het IAMM slechts één enkele doelstelling heeft, namelijk de bestrijding van de mensenhandel en mensensmokkel.

Vandaag is het IAMM echter nog steeds niet operationeel (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, p. 39). Het zou immers onmogelijk zijn om op basis van anonieme gegevens betrouwbare en kwaliteitsvolle strategische analyses uit te voeren (Vermeulen, Van Puyenbroeck, Moens, Dhont, Balcaen, 2006, p. 51). Men pleit dan ook om het KB aan te passen zodat niet-anonieme gegevens geleverd kunnen worden aan het IAMM (Ibid., 2006, p. 51). In een recente resolutie over de strijd tegen de mensenhandel wordt

aan de regering gevraagd om “het Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (IAMM) operationeel te maken en ervoor te zorgen dat het centrum een duidelijke taakomschrijving krijgt”.⁵⁹

De controle door de sociale-inspectiediensten

De vier grote federale sociale-inspectiediensten zijn in de strijd tegen het zwartwerk gezamenlijk bevoegd voor de reglementeringen betreffende het bijhouden van sociale documenten⁶⁰, DIMONA⁶¹ en de arbeidskaarten bij de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.⁶² Daarnaast wordt er in sterke mate gefocust op de controle van verblijfsvergunningen, beroepskaarten voor buitenlandse zelfstandigen, mensenhandel en koppelbazerij. Ook de gewestelijke sociale-inspectiediensten spelen een belangrijke rol bij de controle op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers daar zij de naleving verifiëren op de materie van arbeidskaarten en -vergunningen.

We verwijzen in de strijd tegen de mensenhandel naar de ministeriële richtlijn houdende het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel en kinderpornografie (COL 12/99). Deze richtlijn is achtereenvolgens vervangen door COL 10/04

van 1 mei 2004 en COL 01/07 van 1 februari 2007 (Pacolet & De Wispelaere, 2008, p. 51). De meest recente richtlijn, de COL 01/07, is aangepast aan de wijzigingen die door de wet van 10 augustus 2005 werden ingevoerd. De richtlijn heeft tot doel “een coherent beleid te ontwikkelen en voorziet daarom in een duidelijk kader en criteria om zodoende een uniform beleid op het terrein toe te laten”.⁶³ Zij voorziet in een coördinatiestructuur die alle Belgische vervolginstanties omvat en driemaandelijks vergaderingen houdt. Bij de beoordeling van mogelijke mensenhandel kunnen de politie- en inspectiediensten gebruikmaken van een lijst met indicatoren opgesomd in bijlage 2 van de omzendbrief COL 01/07. Deze meest recente richtlijn benadrukt dat de personen eerst en vooral als slachtoffers van mensenhandel moeten beschouwd worden, zelf als ze de wetgeving overtreden hebben (bijvoorbeeld inbreuken op de vreemdelingenwetgeving, de sociale wetgeving) (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 2008, p. 9). In de strijd tegen mensenhandel werd in 2001 een samenwerkingsprotocol gesloten tussen de SI en TSW (TSW, Activiteitsverslag 2007, p. 74). Hierbij wordt er gefocust op volgende risicosectoren: exotische restaurants, schoonmaakondernemingen, land- en tuinbouwondernemingen, confectieateliers, prostitutiesector (Ibid.).

Uit de resultaten blijkt dat het aantal gecontroleerde personen in 2007 sterk toenam in vergelijking met het jaar voordien (zie tabel 7). Het aantal vastgestelde inbreuken kende eveneens een stijgende evolutie. Uit tabel B.1 (zie bijlage) blijkt dat 24% van de gecontroleerde buitenlandse werknemers in 2004 illegaal tewerk was gesteld. Het hoogste percentage aan illegaal tewerkgestelde buitenlandse werknemers werd vastgesteld in de vleesindustrie (31% illegaal tewerkgesteld).

Ook de Arrondissementscellen voeren controles uit op de materie ‘buitenlandse werknemers’ en ‘mensenhandel’. De Programmawet I van 27 december 2006 voorziet de instelling van de Arrondissementscellen. Deze Arrondissementscellen werden reeds via het protocol van 1993 ingesteld en werden via de wet van 3 mei 2003 verder gespecificeerd. De wet bepaalt dat per gerechtelijk arrondissement een Arrondissementscel wordt opgericht, voorgezeten door de arbeidsauditeur (Pacolet & De Wispelaere, 2008, p. 46).⁶⁴ In het Actieplan 2008-2009 van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (2008, p. 47) wordt bijzondere aandacht besteed aan de strijd tegen niet-aangegeven arbeid door de Arrondissementscellen. Deze focus werd overgenomen uit het ‘Strategisch Plan 2008’ van de Sociale

Tabel 6: Overzicht bevoegdheden/opdrachten sociale inspectiediensten inzake zwartwerk

SI	RSZ	RVA	TSW
- DIMONA en sociale documenten	- DIMONA en sociale documenten	- DIMONA en sociale documenten	- DIMONA en sociale documenten
- deeltijdse arbeid		- deeltijdse arbeid	- deeltijdse arbeid
- arbeidskaarten	- arbeidskaarten	- arbeidskaarten	- arbeidskaarten
- verblijfsvergunningen	- verblijfsvergunningen		- verblijfsvergunningen
- beroepskaarten voor buitenlandse zelfstandigen	- beroepskaarten voor buitenlandse zelfstandigen		- beroepskaarten voor buitenlandse zelfstandigen
- mensenhandel	- mensenhandel		- mensenhandel
- strijd tegen koppelbazen in het bouwbedrijf (art. 30bis)	- strijd tegen koppelbazen in het bouwbedrijf (art. 30bis)		

Bron: SIOD (2007)

Tabel 7: Resultaten samenwerkingsprotocol 'Mensenhandel' (2006-2007)

	2006	2007
Aantal gecontroleerde instellingen	826	
Aantal gecontroleerde personen	639	2 801
Aantal vastgestelde inbreuken	376	818

Bron: TSW, Activiteitsverslagen 2006 & 2007.

Tabel 8: Vastgestelde inbreuken 'buitenlandse werknemers' door de Arrondissementscellen, 2007.

Sector	Buitenl. wn. 'zware inbreuk'*	% totaal inbreuken	Buitenl. wn. 'lichte inbreuk'***	% totaal inbreuken
Horeca	116	17,8%	47	37,3%
Bouwnijverheid	152	23,3%	20	15,9%
Kleinhandel	79	12,1%	17	13,5%
Land- en tuinbouw	138	21,2%	10	7,9%
Zakelijke diensten (incl. schoonmaak)	10	1,5%	2	1,6%
Voedingsindustrie	9	1,4%	6	4,8%
Post en telecomunicatie	15	2,3%	13	10,3%
Garages	13	2,0%	3	2,4%
Vervoer te land	2	0,3%		
Diensten aan personen	3	0,5%	1	0,8%
Recreatie, cultuur en sport	4	0,6%		
Groothandel	4	0,6%	1	0,8%
Vervaardigen producten van metaal				
Andere	45	6,9%	3	2,4%
Onbekend	61	9,4%	3	2,4%
TOTAAL	651	100%	126	100%

* Inbreuk op art. 12,1° wet van 30 april 1999 (illegaal verblijf en illegale tewerkstelling)

** Inbreuk op art. 12,2° wet van 30 april 1999 (legaal verblijf en illegale tewerkstelling)

Bron: SIOD (2008b)

Inlichtingen-enOpsporingsdienst(SIOD).⁶⁵

Onder het begrip niet-aangegeven arbeid wordt verstaan:

1. de situatie van werknemers die niet of slechts gedeeltelijk zijn aangegeven bij de sociale zekerheid;
2. de situatie van werknemers die ten onrechte een arbeidsinkomen met een sociale uitkering cumuleren;
3. de situatie van werknemers die het slachtoffer zijn van economische uitbuiting;
4. de situatie van buitenlandse werknemers die in België zonder geldige verblijfs- en/of arbeidsvergunning zijn tewerkgesteld en niet zijn aangegeven bij de Belgische sociale zekerheid of deze van het land van oorsprong.

Op basis van de controles die door de Arrondissementscellen in 2007 werden uitgevoerd, stellen we vast dat de meeste zware inbreuken 'buitenlandse werknemers' werden vastgesteld in de bouwsector (23,3%). In de sectoren land- en tuinbouw (21,2%) en horeca (17,8%) werden eveneens een groot aantal zware inbreuken vastgesteld. In de horeca werden de meeste lichte inbreuken 'buitenlandse werknemers' geregistreerd (37,3%). In 2007 maakten de zware inbreuken 'buitenlandse werknemers' 14% uit van het totale aantal vastgestelde inbreuken op 'zwartwerk' (SIOD,2008b).⁶⁶ Voor de lichte inbreuken bedroeg dit 3%.

Het appreciatierecht waarover de sociaal inspecteurs beschikken (op basis van de arbeidsinspectiewet van 16 november 1972) bestaat op het vlak van mensenhandel niet daar ze dit soort van inbreuken onmiddellijk moeten melden aan de Procureur des Konings (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, p. 28; SI, Jaarverslag 2006, p. 80).⁶⁷

Vervolgens gaan we dieper in op de resultaten van de controles op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (en gedeeltelijk de mensenhandel) door een aantal sociale-inspectiediensten afzonderlijk te bespreken.

De Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (TSW) ressorteert onder de

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Zij heeft een preventieve (informerende, verzoenende) en een repressieve functie (beteugelen). Het bevoegdheidssterrein van TSW is heel breed en situeert zich o.a. rond de controle op arbeidsduur, nachtarbeid, kinderarbeid, tewerkstelling van studenten, deeltijdse arbeid, tijdelijke arbeid en uitzendarbeid, arbeidsreglement, loonbescherming, *tewerkstelling van vreemde arbeiders*, detachering, wegvervoer, feestdagen, registratie van aannemers, *mensenhandel*, racisme en discriminatie, ondernemingsraden, comités voor preventie en bescherming op het werk, sociale balans, bijhouden van sociale documenten, sluiting van ondernemingen, outplacement, dienstencheques, afgesloten CAO's, ... (TSW, Activiteitsverslag 2006, p. 13).

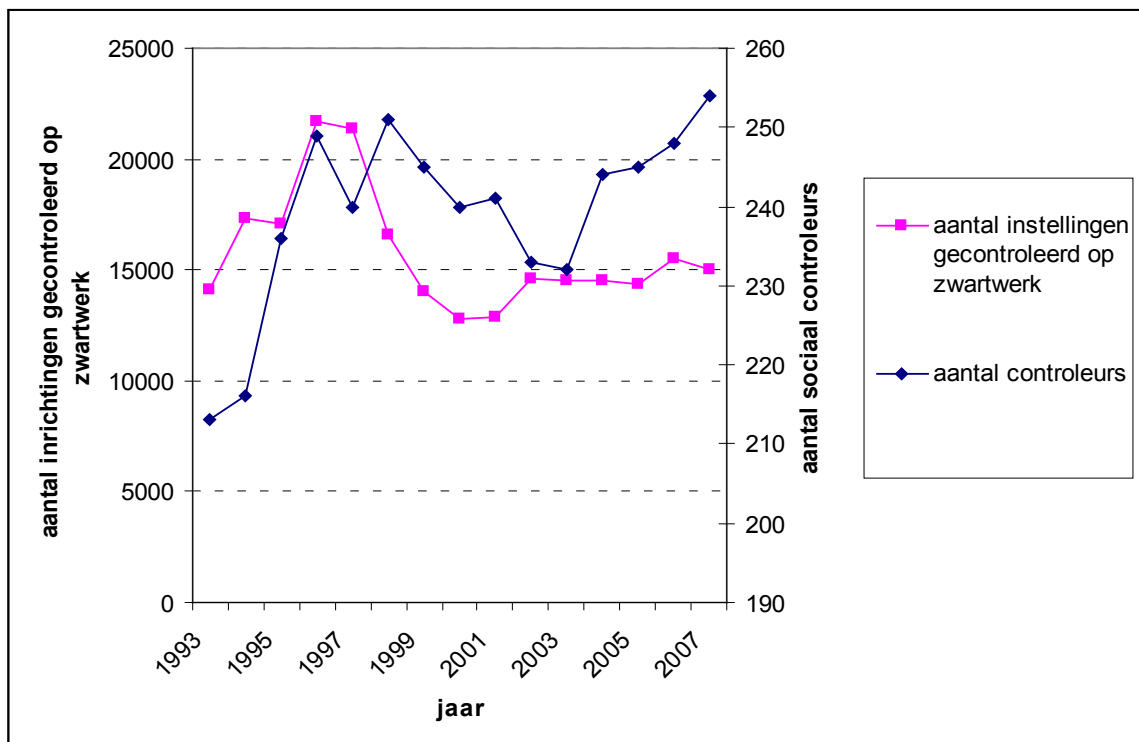
Onderstaande figuur geeft een duidelijke toename weer van het controlepersoneel (aantal sociaal controleurs) binnen TSW. Tussen 1993 en 2007 is er een toename van 19% vast te stellen (zie tevens bijlage tabel B.2). We stellen een eerste piek van het controlepersoneel vast in 1998, met 251 sociaal controleurs. Nadien doet zich een constante daling voor tot 2003 (232 sociaal controleurs) om vervolgens terug toe te nemen tot het huidig aantal sociaal controleurs (254). Het aantal gecontroleerde instellingen op zwartwerk is evenwel over deze periode niet in dezelfde mate gestegen. Tussen 1993 en 2007 doet zich een stijging voor van 6%. Tot 1997 volgt het aantal gecontroleerde instellingen op zwartwerk steeds de evolutie van het aantal sociaal controleurs. Ondanks de sterke stijging in 1998 van het controlepersoneel weerspiegelt zich dit niet in het aantal controles. Er doet zich immers een sterke daling voor van het aantal gecontroleerde instellingen op zwartwerk (-22%). Deze negatieve trend houdt aan tot 2000 (12.753 controles). Ondanks de geleidelijke toename van het controlepersoneel tussen 2003 en 2007 constateren we dat het aantal controles stabiel blijft.

Tabel 9 biedt een overzicht van de vastgestelde onregelmatigheden door TSW (zie ook bijlage tabel B.2). Bij ongeveer 40% van de controles op zwartwerk wordt er een onregelmatigheid vastgesteld. Specifiek voor de controle op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers wordt bij ongeveer 4% van de op zwartwerk

fraudegevoelige sectoren. Vraag is dan ook of deze sectoren niet 'overbelicht' worden waardoor andere sectoren nauwelijks of niet gecontroleerd worden. Alle drie de sectoren vertonen ongeveer dezelfde evolutie tot 2004. Nadien stijgt het aantal vaststellingen in de bouw in sterke mate terwijl dit niet het geval is voor de andere twee sectoren. Deze stijging is zo hoog dat voor 2007 het aantal vaststellingen in de bouw hoger lag dan in de horeca (319 t.o.v. 275 vaststellingen). De nadruk van de controles op de horeca (piek in 2004 met 376 controles) is de voorbije jaren duidelijk verschoven naar de bouw.

Het aantal onregelmatigheden vastgesteld in de horeca ligt in vergelijking met de andere sectoren veruit het hoogste (figuur 4). Dit hoge aantal onregelmatigheden correleert in sterke mate met het hoge aantal controles uitgevoerd in deze sector. We stellen immers een gelijkaardig patroon vast in de evolutie van de vaststellingen en de onregelmatigheden (zie bijlage figuur B.2). Het percentage vastgestelde onregelmatigheden voor de land- en tuinbouw t.o.v. het totale aantal onregelmatigheden vertoont een dalende trend (zie bijlage tabel B.3). Dit in tegenstelling tot de bouw waar een stijgende trend is vast te stellen.

Naar de doelgerichtheid van de controles (onregelmatigheden t.o.v. vaststellingen) of de 'inbreukgevoeligheid' van de sectoren kunnen enkele interessante waarnemingen gedaan worden.⁶⁸ Zo blijkt voor het totaal van de sectoren dat bij ongeveer 45% van de vaststellingen 'vreemde werknemers' een onregelmatigheid werd vastgesteld (zie bijlage tabel B.3). De materie 'vreemde werknemers' blijkt dus heel inbreukgevoelig te zijn. Uit figuur 5 blijkt dat de hoogste pieken zich voordoen in de sector 'Handel in voedingswaren'. Men zou hieruit kunnen concluderen dat deze sector het meest 'inbreukgevoelig' is. Evenwel moet men rekening houden met het beperkte aantal controles in deze sector. Een extra focus van de controles op deze sector lijkt evenwel raadzaam. Voor de horecasector constateren we dat bij meer dan 1 onderzoek op 2 een onregelmatigheid wordt vastgesteld. Ook de bouwsector blijkt nog steeds heel inbreukgevoelig te zijn. Ondanks de grote controledenadruk op sectoren als bouw en horeca is het frappant om vast te stellen dat de 'inbreukgevoeligheid' in deze



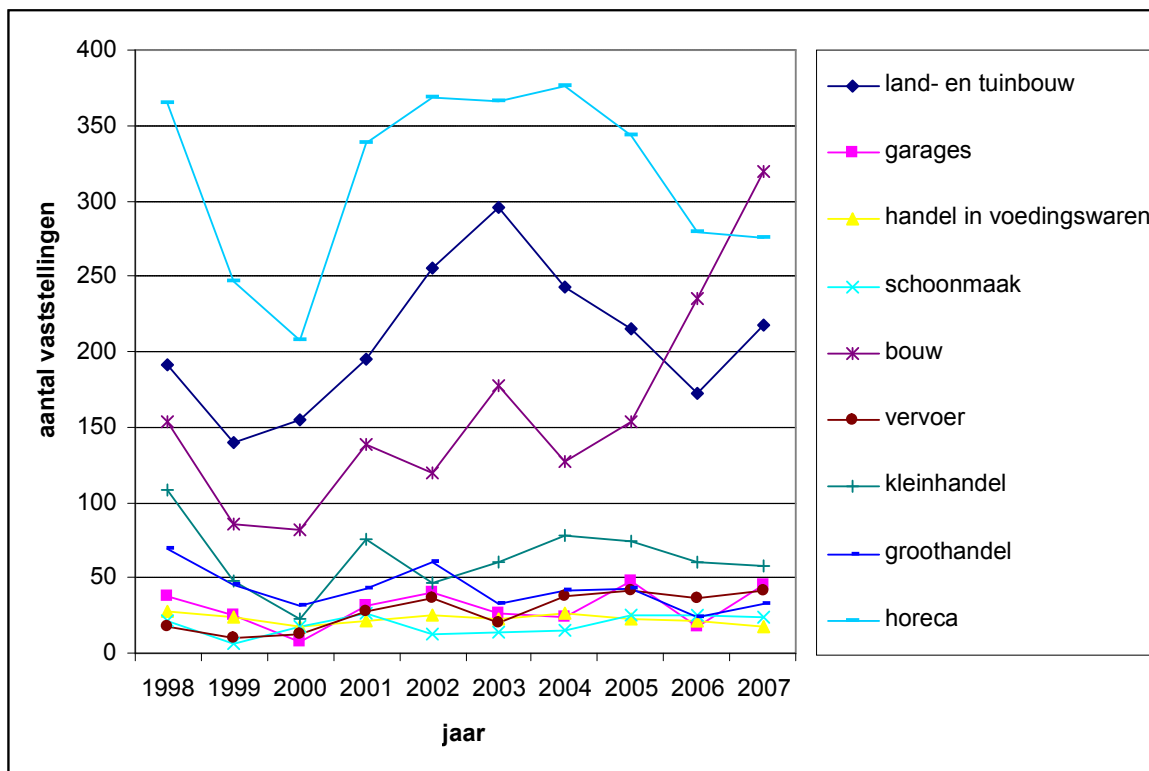
Bron: Figuur op basis van Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere (2009)

Figuur 2 TSW: Evolutie aantal sociaal controleurs versus evolutie aantal inrichtingen gecontroleerd op zwartwerk (1993-2007)

Tabel 9: Vastgestelde onregelmatigheden TSW inzake zwartwerk in België, 2000-2007, in absolute cijfers en in %

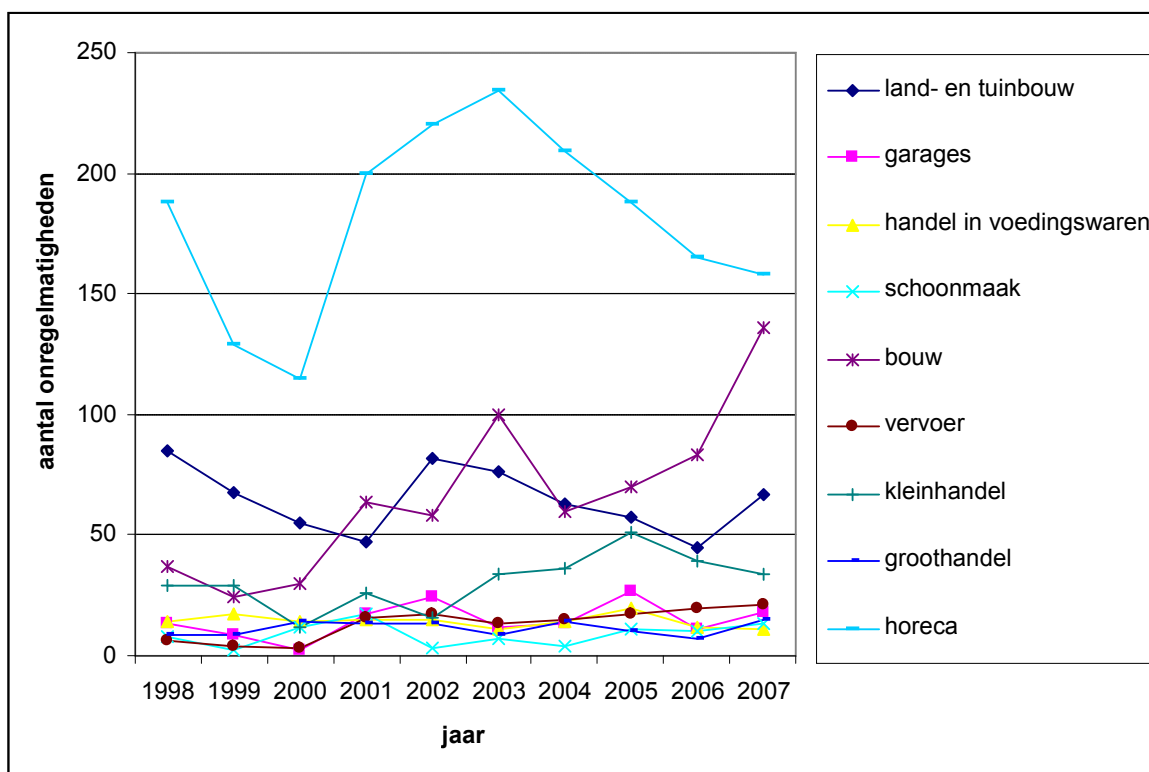
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aantal instellingen gecontroleerd op zwartwerk	12 028	12 894	14 611	14 547	14 500	14 397	15 532	15 014
Totaal vastgestelde onregelmatigheden	4 693	5 442	6 190	6 218	6 115	6 022	6 483	5 903
- waarvan aantal vreemde arbeiders	326	510	563	586	526	554	514	612
% onregelmatigheden in verhouding tot het aantal gecontroleerde inrichtingen	39,0	42,2	42,4	42,7	42,2	41,8	41,7	39,3
% onregelmatigheden 'vreemde arbeiders' in verhouding tot het aantal gecontroleerde inrichtingen	2,7	4,0	3,9	4,0	3,6	3,8	3,3	4,1
% onregelmatigheden 'vreemde arbeiders' in verhouding tot het totaal aantal onregelmatigheden	6,9	9,4	9,1	9,4	8,6	9,2	7,9	10,4

Bron: Adriaenssens, Van Meeteren, Pacolet, De Wispelaere, Hendrickx, Engbersen, 2009, p. 345; TSW, Activiteitsverslag 2007.



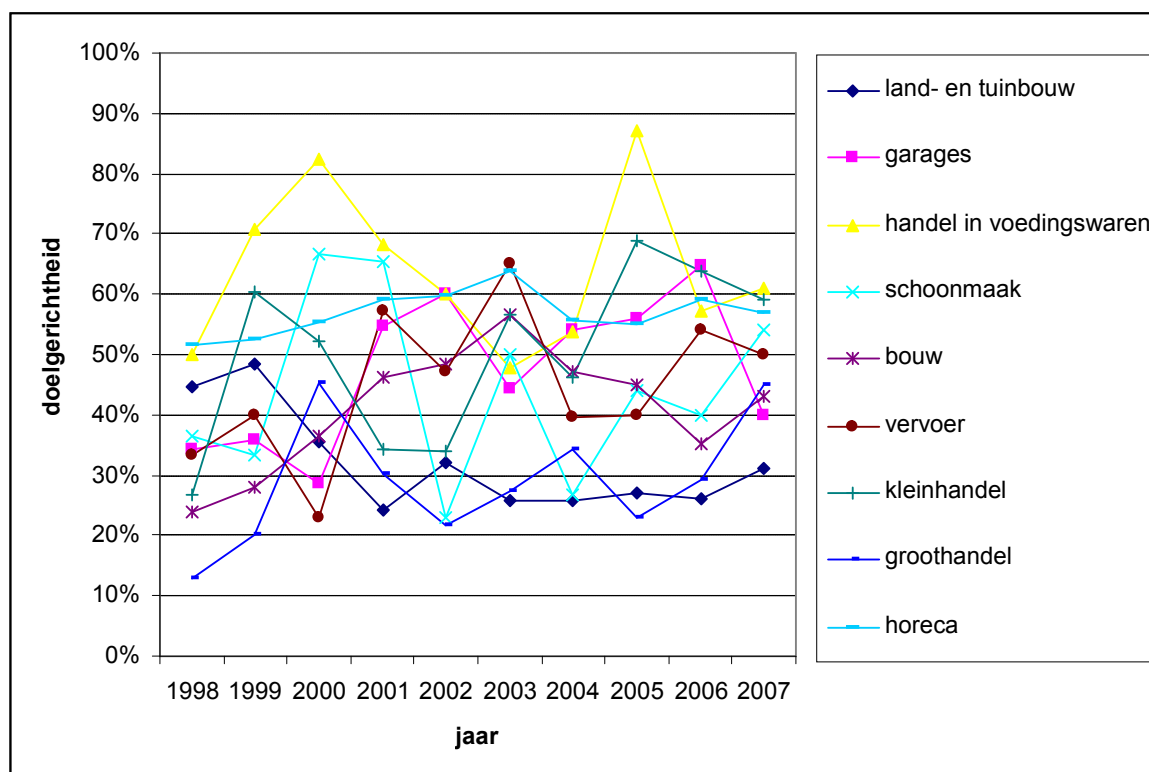
Bron: Eigen tabel op basis van Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere (2009)

Figuur 3 TSW: Aantal vaststellingen controle vreemde werknemers (1998-2007)



Bron: Figuur op basis van Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere (2009)

Figuur 4 TSW: Aantal onregelmatigheden controle vreemde werknemers (1998-2007)



Bron: Figuur op basis van Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere (2009)

Figuur 5 TSW: Doelgerichtheid controles door Toezicht op de Sociale Wetten (onregelmatigheden t.o.v. vaststellingen)

sectoren niet gecontroleerde instellingen een inbreuk vastgesteld. Het percentage onregelmatigheden ‘vreemde werknemers’ in verhouding tot het totale aantal onregelmatigheden zwartwerk schommelde de voorbije jaren tussen 6,9% en 10,4%.

TSW heeft het voorbije decennia het meeste aantal vaststellingen (=controles waarbij de materie wordt onderzocht) ‘vreemde werknemers’ gedaan in de horeca, de bouw en de land- en tuinbouw (zie figuur 3). Dit zijn ook de zogenaamde ‘evergreens’ van fraudegevoelige sectoren. Vraag is dan ook of deze sectoren niet ‘overbelicht’ worden waardoor andere sectoren nauwelijks of niet gecontroleerd worden. Alle drie de sectoren vertonen ongeveer dezelfde evolutie tot 2004. Nadien stijgt het aantal vaststellingen in de bouw in sterke mate terwijl dit niet het geval is voor de andere twee sectoren. Deze stijging is zo hoog dat voor 2007 het aantal vaststellingen in de bouw hoger lag dan in de horeca (319 t.o.v. 275 vaststellingen). De nadruk van de controles op de horeca (piek in 2004 met

376 controles) is de voorbije jaren duidelijk verschoven naar de bouw.

Het aantal onregelmatigheden vastgesteld in de horeca ligt in vergelijking met de andere sectoren veruit het hoogste (figuur 4). Dit hoge aantal onregelmatigheden correleert in sterke mate met het hoge aantal controles uitgevoerd in deze sector. We stellen immers een gelijkaardig patroon vast in de evolutie van de vaststellingen en de onregelmatigheden (zie bijlage figuur B.2). Het percentage vastgestelde onregelmatigheden voor de land- en tuinbouw t.o.v. het totale aantal onregelmatigheden vertoont een dalende trend (zie bijlage tabel B.3). Dit in tegenstelling tot de bouw waar een stijgende trend is vast te stellen.

Naar de doelgerichtheid van de controles (onregelmatigheden t.o.v. vaststellingen) of de ‘inbreukgevoeligheid’ van de sectoren kunnen enkele interessante waarnemingen gedaan worden. Zo blijkt voor het totaal van de sectoren dat bij ongeveer 45% van de vaststellingen ‘vreemde

werknemers’ een onregelmatigheid werd vastgesteld (zie bijlage tabel B.3). De materie ‘vreemde werknemers’ blijkt dus heel inbreukgevoelig te zijn. Uit figuur 5 blijkt dat de hoogste pieken zich voordoen in de sector ‘Handel in voedingswaren’. Men zou hieruit kunnen concluderen dat deze sector het meest ‘inbreukgevoelig’ is. Evenwel moet men rekening houden met het beperkte aantal controles in deze sector. Een extra focus van de controles op deze sector lijkt evenwel raadzaam. Voor de horecasector constateren we dat bij meer dan 1 onderzoek op 2 een onregelmatigheid wordt vastgesteld. Ook de bouwsector blijkt nog steeds heel inbreukgevoelig te zijn. Ondanks de grote controlenadruk op sectoren als bouw en horeca is het frappant om vast te stellen dat de ‘inbreukgevoeligheid’ in deze sectoren niet is afgenomen. Het toont aan dat controles niet voldoende zijn om recidivisme tegen te gaan, maar dat dit samen dient te gaan met een voldoende billijk sanctiebeleid.

Tabel 10: Sociale Inspectie: Inhoud van de door de SI afgehandelde opdrachten waarvoor een onderzoek bij de werkgever verricht werd (1999-2006)*

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Sociale zekerheid	12035	90	11009	84	10045	79	9 845	73	9 347	74	12559	75	12246	82	-	75
Artikel 30 bis	220	2	177	1	153	1	214	2	123	1	110	1	54	0	-	0
Artikel 17 - Sociaal-culturele sector	15	0	74	1	78	1	132	1	83	1	77	1	48	0	-	1
Onmiddellijke aangifte tewerkstelling	4	0	4	0	17	0	21	0	450	4	2 668	16	4 526	30	-	45
Sociale zekerheid vreemdelingen	18	0	64	0	50	0	111	1	-	-	78	0	85	1	-	1
Aansluiting sociaal secretariaat	17	0	7	0	5	0	16	0	9	0	5	0	4	0	-	0
Deeltijds werk	71	1	87	1	50	0	117	1	225	2	735	4	1 212	8	-	16
Illegalen - arbeidsvergunning	29	0	58	0	81	1	199	1	370	3	1 350	8	1 377	9	-	8
Buitenlandse zelfstandigen - wet 1965											57	0	148	1	-	2
Voorlegging verweermiddelen - administratieve geldboete	32	0	17	0	10	0	12	0	18	0	22	0	3	0	-	0
Jaarlijkse vakantie	1 289	10	2 310	18	2 302	18	2 821	21	2 751	22	3 554	21	2 919	19	-	19
ZIV	260	2	270	2	351	3	337	3	266	2	436	3	382	3	-	2
Kinderbijslagen	261	2	196	2	88	1	85	1	65	1	89	1	107	1	-	1
Sociale documenten	1 383	10	2 306	18	2 293	18	2 811	21	2 957	24	5 268	31	7 049	47	-	48
Arbeidsongevallen	974	7	1 869	14	1 819	14	2 305	17	2 326	18	3 967	24	4 961	33	-	32
Weking sociale inspectie	6	0	12	0	2	0	6	0	2	0	2	0	1	0	-	0
Divers (pensioen, gehandicapt, ...)	1	0	3	0	4	0	5	0	4	0	1475	9	78	1	-	0
TOTAAL	13414		13086		12790		13447		12578		16818		14971		15908	

* 1999-2006: De inhoud van een afgesloten dossier/opdracht wordt weergegeven. Een dossier/opdracht kan meerdere te onderzoeken items bevatten. Een klacht kan bijvoorbeeld gaan over het niet aangeven van prestaties bij de sociale zekerheid, het niet afgeven van sociale documenten, het niet betalen van vakantiegeld. Het percentagecijfer geeft weer in hoeveel procent van de dossiers een bepaald item voorkomt. **Bron:** Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere (2009)

De Sociale Inspectie ressorteert onder de FOD Sociale Zekerheid. Zij heeft als hoofdtak het controleren van de naleving van de wetgeving betreffende de sociale zekerheid van werknemers. De inspectiedienst omvat een Hoofdbestuur en een afdeling 'Controle der werkgevers' georganiseerd in 8 regio's (buitendiensten). Verschillende gespecialiseerde onderzoekscellen zijn binnen elke regio ingesteld. Het gaat hier om de cellen 'Grote ondernemingen', 'Mensenhandel', 'Grensoverschrijdende tewerkstelling', 'Transport', 'Algemeen', 'Coördinatie' (Pacolet & De Wispelaere, 2009). De cel 'mensenhandel' is "belast met het overgaan tot controles binnen werkplaatsen waar een vermoeden bestaat van illegale tewerkstelling van buitenlandse werknemers" (SI, Jaarverslag 2006, p. 15).⁶⁹

De strijd tegen de sociale fraude en het zwartwerk kan beschouwd worden als één van de voornaamste taken van de SI. De focus van de controleopdrachten richt zich dan ook op veel voorkomende fenomenen inzake sociale fraude en zwartwerk. Hierbij zal de SI zich, naast haar 'gewone onderzoeken', in het bijzonder richten op de strijd tegen de mensenhandel, koppelbazen, inbreuken 30bis en malafide

praktijken van buitenlandse ondernemingen (Pacolet & De Wispelaere, 2009). In Tabel 10 merken we de grote controlendruk van de SI op de naleving van de wetgeving op de sociale zekerheid.⁷⁰ Het aantal controles uitgevoerd op de materie 'illegalen – arbeidsvergunningen' nam vanaf 2004 sterk toe. Wijzigingen in de sociale wetgeving hebben hier in grote mate toe bijgedragen.⁷¹

Het was ooit de bedoeling binnen de interne databank van de SI waarin de onderzoeken worden gebundeld (PEGASIS), een module mensenhandel (MERI – Mensenhandel en Risicosectoren) te voorzien (Ministerraad, 2004a, p. 16). Dit zou toelaten gegevens over vaststellingen inzake illegale arbeid en mensenhandel in te zamelen, om deze vervolgens te analyseren en de controles doelgericht te maken (Ibid., p. 16). Deze module is echter nooit ontwikkeld.

Het aantal PV's die de Sociale Inspectie opstelt in het kader van de strijd tegen mensenhandel is beperkt daar het vooral de politiediensten zijn die dit soort van inbreuken vaststellen (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, p. 28).⁷² Een gebrek aan ervaring op het vlak van de bestrijding van mensenhandel,

het feit dat de sociale-inspectiediensten zich in hoofdzaak focussen op het detecteren van inbreuken op de sociale wetgeving en het feit dat de sociale-inspectiediensten de opsporing van mensenhandel zien als een taak voor de politiediensten, zijn mogelijk andere redenen voor het lage aantal PV's (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2005, 87 p.).

Op basis van tabel 11 kan afgeleid worden dat de wetgeving betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers zeer inbreukgevoelig is. Over de periode 2004-2006 waren namelijk 60% van de vaststellingen niet in orde. Gezien de zwaarte van de inbreuken waarmee de SI vaak wordt geconfronteerd, wordt slechts in beperkte mate een waarschuwing gegeven. Bij het merendeel van de inbreuken wordt een pro justitia of een strafrapport opgesteld. Een niet onbelangrijk aantal pro justitia's of strafrapporten worden opgesteld door een andere dienst bij een gemeenschappelijke opdracht. De laatste jaren is immers in de Arrondissementscellen een grote nadruk gelegd op de controle van buitenlandse werknemers.

De 'Algemene Directie van de inspectiediensten' binnen de RSZ is belast met het

Tabel 11: Sociale Inspectie: Vaststellingen wetgeving buitenlandse werknemers, 2004 - 2006

	2004		2005		2006	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<i>Buitenlandse werknemers</i>						
Aantal vaststellingen 'in orde'	367	33,30	364	41,27	475	45,45
Aantal gegeven waarschuwingen voor een in deze materie vastgestelde inbreuk	124	11,25	32	3,63	17	1,63
Aantal Pro justitia's opgesteld voor een in deze materie vastgesteld inbreuk	572	51,91	372	42,18	384	36,75
Aantal strafrapporten opgesteld voor een in deze materie vastgestelde inbreuk	39	3,54	46	5,22	40	3,83
Aantal pro justitia's of strafrapporten, opgesteld door een andere dienst bij een gemeenschappelijke opdracht			68	7,71	129	12,34
TOTAAL	1102	100	882	100	1045	100

Bron: Pacolet, Perelman, Pestiau, Baeyens & De Wispelaere (2009)

Tabel 12: Controles en gevolgen van de uitgevoerde controles op de materie ‘migratie’ door IWSE, 2005-2007

	Aantal			PV waarschuwing / termijn			Pro-Justitia			Totaal (PV waarschuwing/termijn of P-J)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Eigen onderzoeken	165	150	528	20 (12%)	15 (10%)	58 (11%)	21 (13%)	15 (10%)	54 (10%)	41 (25%)	30 (20%)	112 (21%)
Gecoördineerde acties*	89	92	150	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (4%)	2 (2%)	13 (9%)	4 (4%)	2 (2%)	13 (9%)
Gevraagde controles (VSA-WSE)	192	224	224	23 (12%)	21 (9%)	7 (3%)	3 (2%)	11 (5%)	17 (8%)	26 (14%)	32 (14%)	23 (10%)
Gevraagde controles (andere)	41	18	34	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (12%)	1 (6%)	4 (12%)	5 (12%)	1 (6%)	4 (12%)
TOTAAL	487	484	936	43 (9%)	36 (7%)	65 (7%)	33 (7%)	29 (6%)	88 (9%)	77 (16%)	65 (13%)	153 (16%)

* Het jaarrapport 2007 merkt het volgende op: “inzake de gecoördineerde acties binnen AC dient te worden opgemerkt dat het hier controles betreft die diverse aspecten behelzen (migratie – sociale documenten – lonen – werkloosheid). Bij deze acties wordt meestal na overleg verbaliserend opgetreden door de dienst(en) bevoegd voor het geheel van de onderzochte reglementering. Ingeval opgetreden wordt door IWSE komt dit voor rekening van de eigen onderzoeken”. Hierdoor zal IWSE bijna nooit een waarschuwing of Pro-Justitia opstellen bij een AC-controle.

Bron: Pacolet & De Wispelaere (2008, p. 20).

toezicht op de toepassing van de sociale-zekerheidswet van 27 juni 1969 en haar uitvoeringsbesluiten. Tegelijk wordt er toezicht uitgeoefend op het bijhouden van sociale documenten en het naleven van DIMONA, de vergunningsplicht van buitenlandse werknemers (arbeidskaart en -vergunning) en zelfstandigen (beroepskaart), mensenhandel, de meldingsplicht van gedetacheerde werknemers en zelfstandigen (LIMOSA) (Pacolet & De Wispelaere, 2009a). Tevens is er ook de ‘Directie Bijzondere Invorderingen’ (DBI) met als missie “detectie en bestrijding van de betaal- en uitkeringsfraude om de inkomsten van de sociale zekerheid te vrijwaren” (DBI, 2008, p. 2). De DBI heeft onder meer een cruciale rol gespeeld in de detectie van de ‘socialezekerheidskits’.⁷³

Zoals reeds werd gesteld, zijn ook de gewestelijke sociale-inspectiediensten bevoegd voor de controle op arbeidskaarten en -vergunningen. De Programmawet I van 27 december 2006 biedt aan de gewestelijke inspectiediensten de mogelijkheid om in de Arrondissementscellen te participeren. Ten slotte kan op basis van recent

terbeschikkinggestelde gegevens door SIOD een globaal overzicht bekomen worden van de controle op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers door alle bevoegde sociale-inspectiediensten in 2007. Onderstaande tabel 13 geeft een overzicht van de top-20 landen waaruit werknemers afkomstig zijn die betrokken waren bij een inbreuk ‘tewerkstelling buitenlandse werknemers’. Het zijn in hoofdzaak Poolse werknemers die betrokken waren bij een inbreuk (557 werknemers). Meer specifiek ging het om 447 Poolse werknemers zonder geldige verblijfs- en arbeidsvergunning (inbreuk op art. 12,1° wet van 30 april 1999) en om 110 Poolse werknemers met een geldige verblijfsvergunning maar zonder arbeidsvergunning (inbreuk op art. 12,2° wet van 30 april 1999). Doordat sinds 1 mei 2009 het vrij verkeer van werknemers ook van toepassing is op Poolse onderdanen, is men vrijgesteld van de verplichting om over een arbeidskaart te beschikken. Dit maakt dat werkgevers die voor kort een Poolse werknemer in dienst hadden zonder een geldige arbeidskaart (en dus ook een zware strafsancie konden oplopen) zich hierover vandaag geen zorgen

meer moeten maken. Daarnaast stellen we vast dat heel wat Braziliaanse werknemers betrokken waren bij de inbreuken (337 werknemers). Het ging hier bijna uitsluitend om zowel een illegaal verblijf als een illegale tewerkstelling. Onderdanen uit Bulgarije en Roemenië, twee lidstaten die recent toetraden tot de Europese Unie en waarvoor overgangsmaatregelen betreffende het vrij verkeer van werknemers zijn voorzien, zijn eveneens vaak betrokken bij een inbreuk op de wet van 30 april 1999. Daarnaast kan men op basis van deze tabel vaststellen dat in de bouwsector het voornamelijk Braziliaanse werknemers zijn die betrokken waren bij een inbreuk (29% van het totale aantal betrokken werknemers). In de horeca ging het in hoofdzaak om Chinese werknemers (16% van het totale aantal betrokken werknemers) en in de kleinhandel om Indische werknemers (21% van het totale aantal betrokken werknemers). De tabel geeft echter ook een vertekend beeld. De sector ‘diensten aan personen’ lijkt immers inbreukgevoelig te zijn. In realiteit gaat het hier echter om een sector waarin een groot aantal buitenlandse werknemers wordt tewerkgesteld zonder een geldige

Table 13: Buitenlandse werknemers betrokken bij inbreuk 'tewerkstelling buitenlandse werknemers' vastgesteld door de bevoegde sociale-inspectiediensten, top 20, per land, per sector, 2007.*

Landen (Top 20)	Land- en tuin- bouw	Voe- dings- indus- trie	Ver- vaar- digen pro- duc- ten van metaal	Bouw- nijver- heid	Ga- ra- ges	Groot- handel	Klein- han- del	H o - reca	Ver- voer te land	Post en tele- comm.	Zake- lijke diensten (incl. schoon- maak	Re- cre- atie, cul- tuur en sport	Dien- sten aan per- sonen	Andere sec- toren	Totaal	Sec- toren onbe- kend (TSW, IWSE)	Eind- totaal
Polen	27	2	0	141	1	0	16	76	0	1	18	0	0	24	306	251	557
Brazilië	0	0	0	204	3	2	2	53	1	1	3	6	3	2	280	57	337
Bulga- rije	3	7	0	85	6	11	8	46	4	3	5	0	0	4	179	119	298
Roe- menië	11	0	0	71	1	4	11	13	0	0	3	3	3	18	138	45	183
China	0	0	0	5	0	4	3	89	0	0	0	0	0	2	103	45	148
India	36	0	0	11	6	2	35	5	4	2	1	0	0	1	103	37	140
Ma- rokko	0	0	0	19	9	0	14	22	0	7	3	0	2	9	85	24	109
Turkije	19	17	0	10	3	0	1	16	0	0	0	0	0	1	53	42	95
Paki- stan	0	0	0	8	7	2	27	4	0	4	1	0	0	0	53	10	63
Nepal	0	0	0	3	1	0	6	11	0	0	0	0	0	0	21	8	29
Rus- land	0	0	0	1	0	0	0	9	0	0	0	0	0	5	15	14	29
Alge- rije	1	0	0	12	1	0	1	10	0	2	0	0	0	1	28	0	28
Slo- vakije	0	0	0	6	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	11	15	26
Congo	0	0	0	6	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	11	15	26
Oekra- ïne	0	0	0	6	0	0	1	3	0	0	0	0	0	5	15	9	24
Servië	0	0	0	2	0	0	0	5	1	0	3	0	0	2	13	7	20
Arme- nië	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	3	12	15
Egypte	0	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	0	0	12	3	15
Guinea	0	0	0	1	0	0	1	11	0	1	0	0	0	0	14	0	14
Ecua- dor	0	0	0	7	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	8	4	12
Andere landen	18	2	0	104	16	0	35	171	2	12	9	1	7	45	422	21	443
TO- TAAL	115	14	0	703	54	25	164	565	9	34	46	10	15	119	1873	Natio- nalitei- ten en sec- toren onbe- kend (RVA) 275	275
															TO- TAAL	1013	2886

* Het gaat hier om inbreuken op de wet van 30/04/09, art. 12,1° (illegaal verblijf) en art. 12,2° (legaal verblijf)

Bron: www.siod.belgie.be (statistieken)

verblijfs- en arbeidsvergunning (bijvoorbeeld buitenlands huispersoneel). De controle in de sector wordt echter beperkt door de arbeidsinspectiewet van 16 november 1972. Voor de controle van bewoonde lokalen hebben de sociale-inspectiediensten immers enkel toegang wanneer de rechter in de politierechtbank daartoe vooraf toestemming heeft verleend.⁷⁴ Op de mateelooosheid van de sociale-inspectiediensten bij de controle op huishoudelijke arbeid is reeds gewezen in een rapport van het Europees Parlement onder rapporteur Mevrouw M. Smet (Smet, 2000, p. 9).

In de strijd tegen inbreuken op de tewerkstelling van vreemde werknemers speelt risicoanalyse voor de inspectiediensten een heel belangrijke rol. Twee mogelijke methodes bij het uitvoeren van een risicoanalyse kunnen worden toegepast namelijk een deductieve en een inductieve methode. De deductieve methode waarbij op basis van de ervaringen van de inspecteurs en de wetgeving fraudescenario's worden omschreven welke vervolgens leiden tot het opstellen van alarmen. Variabelen uit eigen/externe databanken moeten deze alarmen 'voeden'.⁷⁵ De inductieve methode start vanuit een kadaster van onderzoeken/vaststel-

lingen waaruit vervolgens fraudeprofielen opgesteld kunnen worden.⁷⁶

Recent hebben wij voor de Inspectie Werk en Sociale Economie een niet-exhaustieve oplijsting gemaakt van mogelijke alarmen (Pacolet & De Wispelaere, 2009) Het vormt een eerste aanzet tot het uitvoeren van een risicoanalyse binnen de materie 'tewerkstelling buitenlandse werknemers'.

Wat brengt de toekomst? Invloed van de Europese richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009

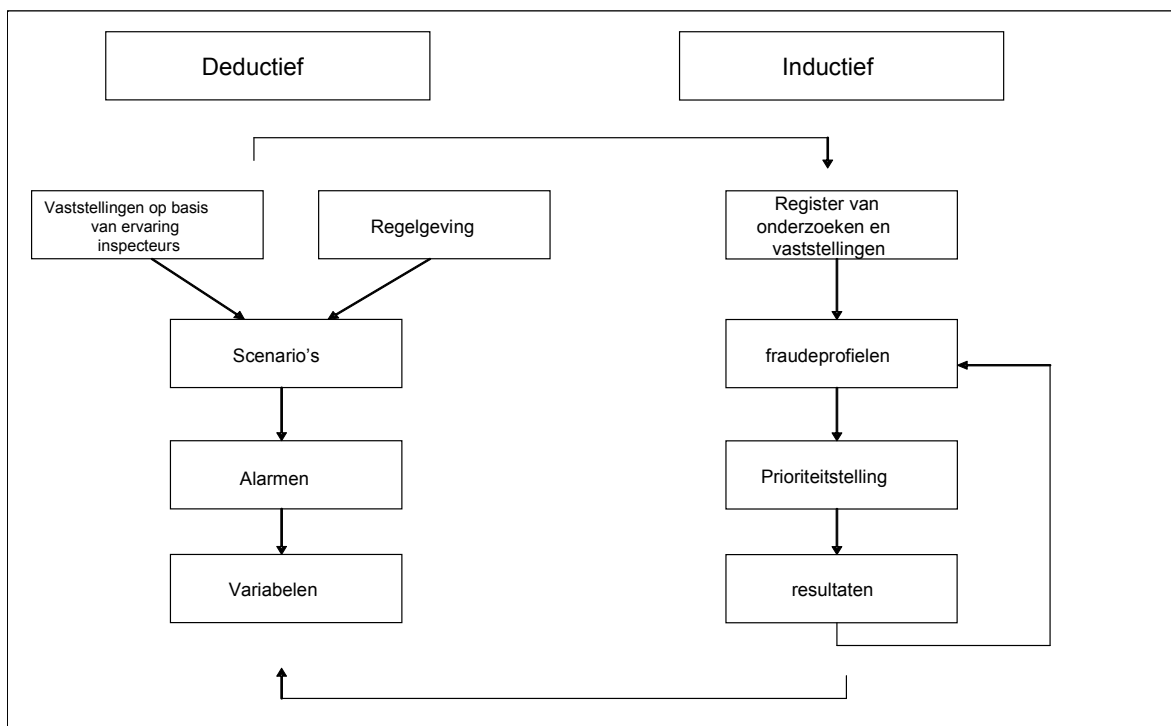
Ten slotte gaan wij de invloed van de 'Europese Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen' na op de Belgische wetgeving en de controle. Deze richtlijn wordt beschouwd als aanvulling op maatregelen tegen zwartwerk en uitbuiting.⁷⁷

Overweging 21 van de richtlijn stelt dat "De bestaande sanctiesystemen onvoldoende zijn gebleken om te komen tot een volledige naleving van het verbod op de tewerkstelling van illegaal verblijvende

onderdanen van derde landen. Eén van de redenen is dat administratieve sancties alleen waarschijnlijk onvoldoende zijn om bepaalde gewetenloze werkgevers af te schrikken. Naleving kan en moet worden versterkt door de toepassing van strafrechtelijke sancties".

Met het oog op de bestrijding van illegale immigratie verbiedt deze richtlijn de tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Met het oog hierop worden in de richtlijn gemeenschappelijke minimumnormen inzake sancties en maatregelen vastgesteld die in de lidstaten worden toegepast op werkgevers die dat verbod overtreden.⁷⁸

Onder 'illegaal verblijvende onderdaan van een derde land' wordt verstaan "een onderdaan van een derde land die aanwezig is op het grondgebied van een lidstaat en die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor verblijf of vestiging in die lidstaat".⁷⁹ 'Illegale tewerkstelling' wordt omschreven als 'tewerkstelling van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land'.⁸⁰ Ten slotte omschrijft de richtlijn 'arbeidsgerelateerde uitbuiting' als "arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, ook die voortvloeien uit discriminatie



Bron: Pacolet & De Wispelaere (2008)

Figuur 6: Stappenplan bij het uitvoeren van een risicoanalyse: 'deductief' en 'inductief'

Tabel 14: Mogelijke alarmen ‘grensoverschrijdende tewerkstelling’

<i>Alarmen</i>	<i>Verklaring</i>
1) stijging van aanvragen arbeidskaarten voor een bepaalde sector/onderneming (door een bepaalde nationaliteit)	Zo kan bijvoorbeeld een stijging in het aantal aanvragen van arbeidskaarten B door (Filippijnse) au pairs vanuit de ervaringen uit het verleden een ‘knipperlicht’ vormen.
2) aanvragen voor een arbeidskaart B als hooggeschoolde vanuit een bepaald land	Controle op de inhoudelijke aspecten voor het verkrijgen van een arbeidskaart
3) weigeringen van aflevering arbeidskaart	Ondanks een weigering bestaat er een reële kans dat de werkgever deze buitenlandse werknemer toch tewerk zal stellen.
4) het beschikken over een arbeidskaart maar geen DIMONA-aangifte, of omgekeerd.	Het kruisen van de eigen databank met de DIMONA-databank kan bepaalde inbreuken aan het licht brengen. Wanneer gekeken wordt naar de inbreuken waarvoor op regelmatige basis P-J's en PV's worden opgesteld stellen we tegelijk vast dat het vaak gaat om een werkgever die nagelaten heeft de bevoegde overheid op de hoogte te brengen van het beëindigen van de tewerkstelling (art. 12, 2 ^o d, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers). Deze inbreuk kan ook teruggevonden worden door de DIMONA-databank met de eigen databank te kruisen.
5) het beschikken over een arbeidskaart maar geen verblijfsvergunning	Het kruisen van de eigen databank met de databank met verblijfsvergunningen kan bepaalde inbreuken aan het licht brengen.
6) geen arbeidskaart en geen verblijfsvergunning: mogelijke detectie via inzicht op OMZET. Dit is mogelijk via de alarmen in de OASIS-databank: - alarm 34: verhoging van de omzet met vermindering van het aantal werknemers; - alarm 34bis: verhoging van de omzet met vermindering van het aantal bezoldigde dagen; - alarm 35: ratio (omzet/aantal werknemers) >> sectorgemiddelde - alarm 36: verhoging van de verhouding (omzet/aantal werknemers) >> grens (berekend voor lopend kwartaal t.o.v. vorige) - alarm 36bis: verhoging van de verhouding (omzet/aantal bezoldigde dagen) >> grens (berekend voor lopend kwartaal t.o.v. vorige)	Wanneer gekeken wordt naar de inbreuk waarvoor in 2007 de meeste P-J's zijn opgesteld, stellen we vast dat dit om inbreuken gaat betreffende illegaal verblijf en geen arbeidskaart (inbreuk art. 12, 1 ^a , wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers).
7) Zich niet houden aan de inhoudelijke beperkingen van een arbeidskaart	De werknemer mag enkel deze arbeid verrichten binnen de perken van de arbeidskaart (art. 5 wet 30/04/1999)
8) geen verblijfsvergunning, arbeidskaart, arbeidsovereenkomst als derdelandsonderdaan in het werkland (zie art. 2, 14 ^o KB van 09/06/1999)	Inbreuk op vrijstellingen (art. 2 KB van 09/06/1999)

Bron: Pacolet & De Wispelaere (2008, p. 150).

op grond van geslacht of anderszins, waarin er een opvallende wanverhouding bestaat in vergelijking met de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gelden voor legaal tewerkgestelde werknemers, waardoor bijvoorbeeld de gezondheid en veiligheid van de werknemers in gevaar worden gebracht, en die indruisen tegen de *menselijke waardigheid*”.⁸¹

Onder meer volgende sancties worden door de richtlijn ingesteld voor het tewerkstellen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen:

- Financiële sancties waarvan het bedrag stijgt naargelang het aantal illegaal tewerkgestelde onderdanen derde landen;⁸²
- Betaling van de terugkeerkosten van illegaal tewerkgestelde onderdanen van derde landen wanneer terugkeerprocedures worden toegepast.⁸³

Daarnaast is de werkgever verantwoordelijk voor de betaling van het aan de illegaal tewerkgestelde onderdaan van een derde land nog verschuldigde loon.⁸⁴ De werkgever zal tevens een bedrag moeten betalen gelijk aan de belastingen en socialezekerheidsbijdragen indien de onderdaan van een derde land legaal was tewerkgesteld, met inbegrip van boetes wegens achterstallige betalingen en van toepassing zijnde administratieve geldboetes.⁸⁵ Voor zowel de betaling van het nog verschuldigde loon als de betaling van de belastingen en socialezekerheidsbijdragen wordt uitgegaan van een dienstverband van *minstens drie maanden*, tenzij onder meer de werkgever of de werknemer het tegendeel kunnen bewijzen.⁸⁶ Ook is er een *aansprakelijkheid van de hoofdaannemer* voor het tewerkstellen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen door een onderaannemer wanneer de hoofdaannemer hiervan op de hoogte was.⁸⁷ De werkgever zal in dat geval naast of in de plaats van de werkgever (= de onderaannemer) aan de financiële sancties en nabetalingen moeten voldoen.⁸⁸

De lidstaten kunnen de werkgevers *zo nodig* ook aan volgende maatregelen onderwerpen: uitsluiting van het recht op bepaalde of alle overheidsuitkeringen, steun of subsidies met in begrip van door de lidstaten beheerde EU-financiering gedurende ten hoogste vijf jaar; uitsluiting van deelname aan overheidsopdrachten gedurende ten

hoogste vijf jaar; terugvordering van bepaalde of alle overheidsuitkeringen, steun of subsidies, met inbegrip van door de lidstaten beheerde EU-financiering, die aan de werkgever zijn toegekend gedurende ten hoogste twaalf maanden voorafgaand aan de vaststelling van de illegale tewerkstelling; het tijdelijk of definitief sluiten van de vestigingen die voor de inbreuken zijn gebruikt, of het tijdelijk of definitief intrekken van de vergunning voor de bedrijfsactiviteit in kwestie, indien gerechtvaardigd door de ernst van de inbreuk.⁸⁹

De lidstaten dienen er voor te zorgen dat illegaal tewerkgestelde onderdanen van derde landen een klacht tegen hun werkgever kunnen indienen.⁹⁰ Deze werknemers moeten ook op de bevoegde instanties van de lidstaat beroep kunnen doen om achterstallige loonsommen te vorderen.⁹¹ In België is het mogelijk als illegaal tewerkgestelde onderdaan lid te worden van een vakbond. Dit biedt de garantie dat procedures zullen opgestart worden wanneer de werkgever niet meer voldoet aan de uitbetaling van het loon. Hulp en klachten kunnen ook bij andere instanties gevraagd en ingediend worden.⁹²

De Richtlijn heeft ook een sterke invloed op de inspecties naar de tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. De lidstaten moeten er immers voor zorgen dat deze inspecties “doeltreffend en adequaat” zijn. De inspecties dienen gebaseerd te zijn op een door de bevoegde instanties van de lidstaten opgestelde risicobeoordeling.⁹³ Teneinde de doeltreffendheid van de inspecties te vergroten, gaan de lidstaten op basis van deze risicobeoordeling regelmatig na in welke bedrijfstakken de tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen op hun grondgebied het meeste voorkomt.⁹⁴ Het valoriseren van de administratieve gegevens zal hierdoor voor de sociale-inspectiediensten in de toekomst nog belangrijker worden. Het kruisen van databanken en het analyseren van controlegegevens moet een correcte risicobeoordeling mogelijk maken.

De lidstaten moeten uiterlijk tegen 20 juli 2011 aan deze richtlijn voldoen.⁹⁵

Uitleiding

In deze bijdrage wensten wij het belang te benadrukken betreffende het hanteren van een ruime definitie van de ‘ondergrondse economie’. De ondergrondse economie wordt immers nog al te vaak vergeoelijkt als ‘deloyale concurrentie’, ‘overlevings-economie’. Soms is zij ook mensenhandel, witwaspraktijk, georganiseerde misdaad. En soms is de scheidingslijn tussen het één en het ander flinterdun.

Daarnaast is de wetgeving inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers besproken. We zijn hier zowel ingegaan op de uitdieping van de regelgeving als op de evolutie van het aantal uitgereikte arbeidskaarten en -vergunningen in België. Ook de regelgeving inzake mensenhandel en -smokkel is behandeld.

Daar cijfers een belangrijke toegevoegde waarde kunnen hebben in het debat, is zo een exhaustief mogelijk overzicht gemaakt van de controleresultaten van de verschillende betrokken sociale-inspectiediensten op de materies ‘tewerkstelling buitenlandse werknemers’ en ‘mensenhandel’.

“Arbeid is geen koopwaar. Arbeid is onlosmakelijk verbonden met de mens die de arbeid presteert. De arbeid tot koopwaar maken is dan ook de arbeidende mens tot koopwaar reduceren. Men doet dan aan mensenhandel. Een rechtstaat, die naam waardig, kan niet anders dan mensenhandel verwerpen” (Prof. dr. Othmar Vanachter, 2009).

Referenties:

- Adriaenssens S., Van Meeteren M., Pacolet J., De Wispelaere F., Hendrickx J. & Engbersen G. (2009), ‘De ongekende samenleving: schattingen en inzichten over irreguliere migranten en economische schaduwactiviteiten’, in Vanderleyden L., Callens M. & Noppe J. (red.), *De Sociale Staat van Vlaanderen 2009*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Brussel, p. 335-362.
- Aendenboom I (2003), ‘De wetgeving tot bestrijding van de mensenhandel: roeien met de juridische riemen die men heeft’, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, nr. 1, p. 5-20.

- Aendenboom I (2005), 'Nieuwe wetsbepalingen tot versterking van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel. Een overzicht in vogelvlucht', *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, nr. 4, p. 340-344.
- Aendenboom I (2007), 'Van doe-het-zelfer tot designer? Aanpassingen verblijfsregeling slachtoffers mensenhandel', *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, nr. 2, p. 85-92.
- Barbé J. & Lietaert B. (2004), 'Toegang tot de Belgische arbeidsmarkt', in Van Limberghen G. (ed.), *Grensoverschrijden de tewerkstelling*, TSR 2004, p. 497-545.
- Buysse B., De Jonghe M. & Kohnenmergen S. (2009), 'Sociale fraude bij detachering zorgt voor oneerlijke concurrentie: een visie van een werkgeversorganisatie', in Y. Jorens (ed.), *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, die Keure, Brugge, p. 667-692.
- Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (2009), *Activiteitsverslag 2007. Statistieken & bijlagen*, TSW, Brussel, 47 p.
- Blomme F. (2007), *Sociale documenten. Werkgeversverplichtingen bij het voorkomen van sociale fraude*, Vanden Broele, Brugge, 420 p.
- Blomme F. (2008), *De sociale inspectiediensten*, Vanden Broele, Brugge, 262 p.
- Buelens J. (2007a), *Tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten in de bouwsector. De constructies van deloyale concurrentie juridisch belicht en doorprikt* (?), Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 249 p.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2005), *Rapport mensenhandel. Het Belgische mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen*, Brussel, 112 p.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2008), *Mensenhandel - smokkel. Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur. Jaarverslag 2007*, Brussel, 110 p.
- College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (2008), *Actieplan 2008-2009*, Brussel, 74 p.
- College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (2009), *Actieplan 2009-2010*, Brussel, 69 p.
- Deridder K., De Pauw B. & Van Braekel M. (2007), 'Het LIMOSA-project: grensoverschrijdende tewerkstelling vanuit vogelperspectief', *BTZ*, nr.1, p. 109-154.
- Devlies C. (2009), 'Eerste gecoördineerde nationale controleactie in de bouw 23 juni 2009. Op zoek naar zwartwerkers, Braziliaanse Portugezen en koppelbazen', nota van de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding, 23 juni 2009, 11 p.
- Devos K. (2007), 'Limosa-meldingsplicht voor buitenlandse gedetacheerden: What goes around ... comes around', *Oriëntatie*, 4, p. 77-87.
- Directie Bijzondere Invorderingen – Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (2008), *Intern jaarverslag 2006-2007*, Brussel, 41 p.
- Drubbel L. (2004), 'De rol, bevoegdheden en taken van de arbeidsauditoraten in de strijd tegen de mensenhandel', *R.W. 2003-2004*, nr. 22, p. 841-863.
- Dupuis B. (2004), 'Mensenhandel. Wanneer de menselijke waardigheid met voeten wordt getreden', *Inforevue*, nr. 3, p. 22-28.
- Europese Commissie (1998), *Mededeling van de Commissie betreffende zwartwerk*, (COM (98) 219), EC, Brussel, 23 p.
- Europese Commissie (2007a), *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Intensievere bestrijding van zwartwerk*, (COM (2007) 628), Brussel, 12 p.
- Europese Commissie (2007b), *Special Eurobarometer 284. Undeclared Work in the European Union*, 90 p.
- Federaal Coördinatiecomité voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude (2005), *Controle van buitenlandse werkgevers. Bruikbare tips voor de inspecteurs van de diverse sociale en fiscale inspectiediensten*, Brussel, 41 p.
- Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg – Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (2008), *Activiteitsverslagen 2006-2007*, Brussel, TSW.
- Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2008), 'De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Beleid en aanpak', brochure, Brussel, 24 p.
- Geets J., Pauwels F., Wets J., Lamberts M. & Timmerman C. (2006), *Nieuwe migranten en de arbeidsmarkt*, OASES-Universiteit Antwerpen/HIVA-K.U.Leuven, Antwerpen/Leuven, 434 p.
- Hubeau B. (2003), 'De huisjesmelkerij en de mensenhandel: een stand van zaken over de toepassing van artikel 77bis van de Vreemdelingenwet', *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, nr. 4, p. 283-303.
- Jorens Y. & Van Overmeiren F. (2007), *Voorstellen voor een beter evenwicht tussen grensoverschrijdende tewerkstelling en sociale bescherming*, UGent, Gent, 200 p.
- Jorens Y. (2009), 'Detachering in de Belgische praktijk: een overzicht van enkele toepassingsproblemen', in Y. Jorens (ed.), *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, die Keure, Brugge, p. 343-406.
- Leurs A. & Meeuw F. (2009), 'Detachering: economische zegen of sociale dumping? Een visie van een werknemersorganisatie', in Y. Jorens (ed.), *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, die Keure, Brugge, p. 633-666.
- Ministerraad (2004a), *Respect voor sociale solidariteit*, Ministerraad van Gembloux, 17 januari 2004, 50 p.
- Ministerraad (2004b), 'Gerecht zal prioriteit geven aan vervolging zware sociale fraude', Persbericht van de Ministerraad, 30 maart 2004.
- Ministerraad (2009), *Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten over de coördinatie van controles*, persbericht van de ministerraad van 12 juni 2009.
- Nuyts D. (2003), 'De hervorming van de reglementering inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers en de verplichting tot het houden van een beroepskaart voor buitenlandse zelfstandigen', *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, nr. 2, p. 118-121.
- Okkers L. & Pauwels F. (2008), 'Clan-destiene arbeidsmigratie en het informele arbeidscircuit', in Timmerman C., Lode-wyckx I & Bocklandt Y. (red.), *Grenzeloze solidariteit? Over migratie en mensen zonder papieren*, Acco, Leuven, p. 121 – 155.
- OLAF (2005, 2006), *Deterring Fraud by Informing the Public*, EC, Brussel.
- OESO (2002), *Measuring the Non-Observed Economy. A handbook*, OECD Publications, Parijs, 250 p.
- ORCA (2006), 'Werknemers zonder papieren: een rechtengids', ORCA, Brussel, 26 p.
- Pacolet J. & De Wispelaere F. (2008), *Ontwikkelen van een conceptueel methodologisch kader voor risicoanalyse binnen*

de entiteit Werk en Sociale Economie, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 204 p.

Pacolet J. & De Wispelaere (2009a), *Naar een observatorium ondergrondse economie. Een haalbaarheidsstudie*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Pacolet J. & De Wispelaere (2009b), 'Bruikbaarheid van administratieve data van de sociale inspecties voor het meten van de sociale fraude: men weet meer dan men denkt', in Instituut voor Arbeidsrecht (Eds.), *Arbeidsrecht tussen wel-zijn en niet-zijn: Liber Amicorum Othmar Vanachter*, Intersentia, Antwerpen.

Pacolet J. & De Wispelaere (2009c), 'Informatie- en analysecentrum of observatorium ondergrondse economie (OBSOE): haalbaarheidsstudie', *BTSZ*, 4, te verschijnen.

Pacolet J., Perelman S., Krezlo E., De Wispelaere F., Fegatilli E., De Troyer M. (2008-2010), *SUBLEC De organisatie van een microsurvey met het oog op een beschrijvende en verklarende analyse van de problematiek van de sociale en fiscale fraude/L'organisation d'une micro-enquête en vue d'une analyse descriptive et explicative de la problématique de la fraude sociale et fiscale*, HIVA-K.U.Leuven/CREPP-ULg/METICES-TEF-ULB, Leuven/Liège/Brussel.

Pacolet J., Perelman S., Pestieau P., Baeyens K. & De Wispelaere F. (2009), *Een indicator voor de omvang en evolutie van het zwartwerk in de Belgische Economie*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Renooy P., Ivarsson S., van der Wusten-Gritsai O. & Meijer E. (2004), *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, European Commission, 236 p.

Smet M. (2000), *Report on regulating domestic help in the informal sector*, (2000/2021(INI)), European Parliament, 17 oktober 2000, 17 p.

Smets M-P. & Vanden Broeck P. (2009), 'Detachering en sociale (arbeidsinspectie) – De bestrijding van de arbeidsrechtelijke fraude', in Y. Jorens (ed.), *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, die Keure, Brugge, p. 605-631.

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2007), *Activiteitenverslag 2005*, SIOD, Brussel, 100 p.

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2008a), *Strategisch plan. Strijd tegen de sociale fraude*, SIOD, Brussel, 14 p.

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2008b), *Arrondissementscellen. Statistiek 2007*, 28 april 2008, SIOD, Brussel, 14 p.

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2009a), *Strategisch plan. Strijd tegen de sociale fraude*, SIOD, Brussel, 13 p.

Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2009b), *Activiteitenverslag 2006*, SIOD, Brussel, 99 p.

Sociale Inspectie (2005), *Jaarverslagen 2004-2006*, SI, Brussel.

Vanachter O. (2004), 'De tewerkstelling van werknemers van vreemde nationaliteit', *Oriëntatie*, nr. 9, p. 235-242.

Vanachter O. (2009), 'De modernisering van het arbeidsrecht', Emeritaatsviering Prof. dr. Othmar Vanachter, 30 september 2009, Leuven.

Vandeputte W. (2006), 'Werknemers zonder grenzen: grensoverschrijdende tewerkstelling in een eengemaakt Europa', *Themis*, 94 p.

Vermeulen G. (2007), 'Visa: een instrument in de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel?', *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, nr. 3, p. 194-200.

Vermeulen G., Van Puyenbroeck L., Moens B., Dhont, F. & Balcaen A. (2006), *Mensenhandelbeleid in België. Status questions, evaluatie en toekomstopties*, IRCP, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 101 p.

Verschueren H. (2000), *Grensoverschrijdende tewerkstelling. Tewerkstelling van buitenlandse werknemers en vrij verkeer van werknemers in de Europese Unie*, die Keure, Brugge, 180 p.

Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie (2008), *Jaarverslag 2007*, Brussel, 80 p.

Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, Dienst Migratie en Arbeidsbemiddeling (2009), *Jaarverslag 2008. Arbeidsvergunningen en arbeidskaarten in Vlaanderen*, Brussel, 45 p.

Williams C. & Renooy P. (2008), *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, Eurofound, Dublin, 60 p.

Noten:

¹ Zo identificeert het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2005, p. 77) op basis van het verblijfstatuut, de werkvergunning en de aard van het werk reeds zes scenario's.

² Dat men zich bewust is over het bestaan van deze filières blijkt uit de Strategische plannen

van SIOD voor 2008 en 2009. Een groot deel van de controles door de Arrondissementscellen moet zich immers toespitsen op de bouwsector (met de nadruk op het detecteren van deze filières) (SIOD, 2008a & 2009a, p. 7).

³ Van Eck geeft een overzicht van 27 termen die als synoniem voor of gerelateerd aan het begrip ondergrondse economie gebruikt kunnen worden: alternate, autonomous, black, cash, clandestine, concealed, counter, dual, grey, hidden, invisible, irregular, marginal, moonlight, occult, other, parallel, peripheral, secondary, shadow, submerged, subterranean, twilight, unexposed, unofficial, untaxed, underwater (Van Eck, geciteerd in OESO (2002), *Measuring the Non-Observed Economy. A handbook*, p. 141).

⁴ Voor een overzicht van schattingen, zie Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere, 2009. Voor een overzicht van meetmethodes, zie Pacolet & De Wispelaere, 2009a.

⁵ Dit naar aanleiding van de Europese Anti-Trafficking Day van 18 oktober 2008.

⁶ "Het systeem inzake de afgifte van arbeidsvergunningen en -kaarten aan de werkgevers en de buitenlandse werknemers die zij willen tewerkstellen werd verstrakt teneinde illegale tewerkstelling te voorkomen" (Vermeulen, Van Puyenbroeck, Moens, Dhont, Balcaen, 2006, p. 35).

⁷ We behandelen deze 'dimensie' uitgebreid in deze bijdrage.

⁸ Art. 2, 1°, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

⁹ Art. 3, 1°, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Blomme (2007, p. 210) wijst op volgend arrest van het arbeidshof van Brussel van 5 januari 2006: "In een geval waar zes Bulgaarse werknemers werden aangetroffen bij verbouwingswerken aan een woning voerde de beklaagde aan dat hij niet was opgetreden als werkgever daar de buitenlandse onderdanen met hem een huurcontract hadden afgesloten waarbij zij gedurende drie maanden werden vrijgesteld van huur in ruil voor verbouwingswerken aan de woning. Rekening houdende met het geheel van de feiten en de ruime interpretatie van het toepassingsgebied van de wet van 30 april 1999 oordeelde het arbeidshof van Brussel dat er wel degelijk sprake was van illegale tewerkstelling van buitenlandse werknemers".

¹⁰ Art. 5, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

¹¹ Art. 3, 1°, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

¹² Algemene regel: “De arbeidskaart A wordt toegekend aan de buitenlandse onderdaan die, over een maximale periode van tien jaar wettig en ononderbroken verblijf onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag, bewijst dat hij vier jaar arbeid met een arbeidskaart B heeft verricht” (zie artikel 16, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers). Voor de categorieën die niet in aanmerking komen zie tevens art. 16 (onder meer gespecialiseerde technici, au pairs, hooggeschoolde werknemers, ...).

¹³ Vanaf 1 mei 2009 moet de aanvraag immers niet langer bij de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling gebeuren (voor Vlaanderen de lokale VDAB-dienst).

¹⁴ Zie voor de vrijgestelde categorieën: art. 2, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

¹⁵ Art. 8, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. O. Vanachter (2004, p. 239) merkt hierbij op dat “rekening houdend met het groot aantal werklozen (situatie anno 2004) dat wil zeggen dat een arbeidsvergunning nog zelden uitgereikt wordt”. Echter in afwijking van deze regelgeving wordt er voor de toekenning van de arbeidsvergunning bij bepaalde categorieën geen rekening gehouden met de toestand van de arbeidsmarkt. Het gaat hier onder andere om stagiairs, hooggeschoold personeel, leidinggevenden, gespecialiseerde technici, professionele sportbeoefenaars, au pairs, ... Zie artikel 9, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

¹⁶ Art. 10, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Voor een opsomming van de akkoorden verwijzen we naar Verschuieren H. (2000).

¹⁷ Met deze regel wordt echter geen rekening gehouden wanneer het om een persoon gaat die valt onder de in artikel 9 van het KB van 9 juni 1999 omschreven categorie.

¹⁸ Voor een student zal in regel een arbeidskaart C afgeleverd worden tot het einde van het lopende academiëjaar.

¹⁹ Zij moeten dus beschikken over een geldig verblijfsdocument (Barbé & Lietaert, 2004, p. 536). Mogelijke redenen kunnen zijn: komen studeren, familie vervoegen, asiel aanvragen. De arbeidskaart C is met name de afgeleide van een bepaalde ‘verblijfsituatie’.

²⁰ Uit tabel 4 blijkt dat slechts een beperkt aantal personen dit statuut hebben.

²¹ Art. 2, KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

²² Art. 2, 1°, KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

²³ Hierdoor heeft zich onder meer het fenomeen van ‘zwarte’ witwerkers voorgedaan. Werkgevers betalen sociale bijdragen voor een buitenlandse onderdaan zonder een arbeidskaart B waardoor ze deze ook niet mogen tewerkstellen. Bijvoorbeeld een werkgever neemt ter goeder trouw een Pool aan, zonder echter een arbeidsvergunning aan te vragen, omdat men denkt dat het vrij verkeer van werknemers op deze lidstaat niet van toepassing is (Geets, Pauwels, Wets, Lamberts & Timmerman, 2006).

²⁴ Zie KB van 12 april 2004 tot wijziging, naar aanleiding van de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Europese Unie, van het KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

²⁵ Bij de toekenning wordt geen rekening gehouden met de toestand op de arbeidsmarkt wanneer het gaat om onderdanen van de acht nieuwe lidstaten en voorzover dat deze arbeidsvergunning betrekking heeft op beroepen waarvoor het Gewest erkend heeft dat er zich een tekort aan arbeidskrachten voordoet (voor Vlaanderen gaat het hier om 113 knelpuntberoepen). De arbeidsvergunning dient binnen de vijf werkdagen door de bevoegde gewestelijke administratie afgeleverd te worden.

²⁶ De overgangsperiode voor deze landen liep normaliter 2 jaar. Bij KB van 18 december 2008 werd evenwel beslist om de periode waarbinnen de overgangsmaatregelen van toepassing zijn te verlengen tot 31 december 2011.

²⁷ Men pleit onder meer op Vlaams niveau voor de afschaffing van deze arbeidskaart A (Vlaams Subsidieagentschap, Jaarverslag 2007, p. 35). Barbé & Lietaert (2004, p. 518) merken op dat “de arbeidskaart A door het bestaan van de vrijstellingen en de arbeidskaart C aan belang heeft ingeboet, vermits de betrokkene meestal reeds vrijgesteld is op grond van zijn onbeperkte verblijfsvergunning op het ogenblik waarop zijn recht op arbeidskaart A ontstaat”.

²⁸ KB van 24 april 2006 tot wijziging van het KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, naar aanleiding van de verlenging van de overgangsbe-

palingen die werden ingevoerd bij de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie.

²⁹ Het Vlaams Subsidieagentschap pleit reeds jaren voor de afschaffing van het ‘au pairs’-statuut daar op het statuut vaak inbreuken plaatsvinden. Door het feit dat uit de statistieken blijkt dat het aantal au pairs met 400% gestegen is (van 51 in 2001 naar 205 in 2007) waarbij vanuit het verleden vragen kunnen gesteld worden bij deze groei, aanziet het Vlaams Subsidieagentschap dit als een belangrijk aandachtspunt (Vlaams Subsidieagentschap, Jaarverslag 2007, p. 37).

³⁰ “Personen in het statuut ‘tijdelijk verblijf met Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister’ zijn personen die op basis van een aanvraag tot regularisatie een tijdelijk verblijfsrecht bekwamen en waarbij een verlenging van de verblijfsvergunning afhankelijk gemaakt werd van het hebben van werk” (Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, 2009, p. 41).

³¹ Art. 12, 1°, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. De strafrechtelijke geldboete moet vermenigvuldigd worden met 2,5 (verschuldigde opdecimes) (zie art. 1bis, 1°, wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten). De geldboete wordt vermenigvuldigd met het aantal buitenlandse onderdanen die betrokken zijn bij de inbreuk (art. 14, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers). Verzachtende omstandigheden kunnen ingeroepen worden zonder dat het bedrag van de geldboete lager mag zijn dan tachtig procent van het voorgeschreven minimumbedrag (zie art. 17, wet van 30 april 1999).

³² Art. 12, 2°, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. De strafrechtelijke geldboete moet vermenigvuldigd worden met 2,5 (verschuldigde opdecimes) (zie art. 1bis, 1°, wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten). De geldboete wordt vermenigvuldigd met het aantal buitenlandse onderdanen die betrokken zijn bij de inbreuk (art. 14, wet van 30 april 1999). Verzachtende omstandigheden kunnen ingeroepen worden zonder dat het bedrag van de geldboete lager mag zijn dan veertig procent van het voorgeschreven minimumbedrag (zie art. 17, wet van 30 april 1999).

³³ Art. 13, wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

³⁴ Art. 1bis, 1°, a, wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale

wetten. De administratieve geldboete wordt vermenigvuldigd met het aantal personen voor wie de inbreuk werd begaan (art. 11, wet van 30 juni 1971). Wanneer verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, kan de administratieve geldboete onder het vermelde minimumbedrag liggen zonder dat de geldboete lager mag zijn dan tachtig procent van het minimum (art. 1ter, wet van 30 juni 1971).

³⁵ Art. 1bis, 1°, b, wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten. De administratieve geldboete wordt vermenigvuldigd met het aantal personen voor wie de inbreuk werd begaan zonder dat het bedrag hoger mag zijn dan 100.000 euro (art. 11, wet van 30 juni 1971). Wanneer verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, kan de administratieve geldboete onder het vermelde minimumbedrag liggen zonder dat de geldboete lager mag zijn dan veertig procent van het minimum (art. 1ter, wet van 30 juni 1971).

³⁶ Merk op dat nog 19% in behandeling is waardoor voor een groot aantal inbreuken nog een administratieve geldboete kan opgelegd worden.

³⁷ De controles van de sociale-inspectiediensten in de strijd tegen mensenhandel zijn dan ook te linken aan controles op zwartwerk, tewerkstelling van illegalen, koppelbazerij.

³⁸ De wet van 10 augustus 2005 'tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers' heeft een belangrijke impact gehad op het huidige beleid ter zake.

³⁹ Voor de omstandigheden opgesomd in art. 433sexies van het Strafwetboek.

⁴⁰ Voor de omstandigheden opgesomd in art. 433septies van het Strafwetboek. Bijvoorbeeld wanneer het misdrijf is gepleegd ten opzichte van een minderjarige. De wet maakt dus geen onderscheid tussen mensenhandel en kinderhandel. Kinderhandel is wel een verzwarende omstandigheid.

⁴¹ Voor de omstandigheden opgesomd in art. 433octies van het Strafwetboek. Bijvoorbeeld ingeval het misdrijf de dood van het slachtoffer heeft veroorzaakt zonder het oogmerk te doden.

⁴² In de oorspronkelijke wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie die door de wet van 10 augustus 2005 is gewijzigd werd dit wel beperkt tot enkel de vreemdelingen.

⁴³ Voor een overzicht van recente rechtspraak betreffende 'economische uitbuiting' zie

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, p. 109-112.

⁴⁴ De Memorie van toelichting stelt dat "er een groot verschil is tussen illegaal werk in de zin van de sociale wetgeving en economische uitbuiting" (Wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, Parl. doc., Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 19).

⁴⁵ Wat hier in strijd is met de menselijke waardigheid kan in het land van herkomst 'normaal' zijn waardoor slachtoffers deze slechte behandeling heel lang accepteren. In Pag-ASA: 'Wij zijn geen jackpot', Brussel Deze Week, 10 juli 2008).

⁴⁶ Wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, Parl. doc., Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 19.

⁴⁷ Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding heeft haar vragen over de concrete interpretatie van dit begrip (2007, p. 14; 2005, p. 33): "Ook al zijn die preciseringen nuttig, dan nog kan men zich afvragen of met dit nieuwe concept de knelpunten van het vorige begrip 'misbruik van een kwetsbare situatie', waarmee men vroeger was geconfronteerd, zullen kunnen vermeden worden".

⁴⁸ Zie art. 77ter, 77quater en 77quinquies, wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

⁴⁹ Wetsontwerp tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel, Parl. doc., Kamer, 2004-2005, 51-1560/1, p. 11. Zie tevens Vermeulen, Van Puyenbroeck, Moens, Dhont, Balcaen, 2006, p. 25.

⁵⁰ Sommige auteurs zijn hierover kritisch gestemd: "Het is echter de vraag of een dergelijke repressieve benadering niet een manier is om onder het vaandel van de strijd tegen mensenhandel in de eerste plaats de tewerkstelling (sociaal luik) en binnenkomst en verblijf (administratief luik) van illegale immigranten harder aan te pakken, wat uiteraard niet wil zeggen dat de aanpak van deze componenten van illegale immigratie op zich niet nuttig zou zijn" (Vermeulen, Van Puyenbroeck, Moens, Dhont, Balcaen, 2006, p. 41).

⁵¹ Ingesteld door de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980. Zie ook het KB van 27 april 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981.

⁵² Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van

mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.

⁵³ Zie de omzendbrief van 26 september 2008.

⁵⁴ Deze gespecialiseerde opvangcentra zijn:

Pag-Asa, Sürya, Payoke.

⁵⁵ Er wordt een reflectieperiode voorzien van 45 dagen waarin het slachtoffer kan beslissen om een klacht in te dienen of verklaringen af te leggen.

⁵⁶ Lanjri N., 'Voorstel van resolutie over de strijd tegen de mensenhandel', Senaat, 29 januari 2009, 2008-2009, nr. 4-1155/1.

⁵⁷ Art. 13, KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel.

⁵⁸ Art. 14, KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel.

⁵⁹ Lanjri N., 'Voorstel van resolutie over de strijd tegen de mensenhandel', Senaat, 29 januari 2009, 2008-2009, nr. 4-1155/1.

⁶⁰ KB nr. 5 van 23 oktober 1978 betreffende het bijhouden van sociale documenten en het KB van 8 augustus 1980 betreffende het bijhouden van sociale documenten.

⁶¹ KB van 5 november 2002 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling met toepassing van art. 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

⁶² Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en het KB van 9 juni 1999 in uitvoering van deze wet.

⁶³ Lanjri N., 'Voorstel van resolutie over de strijd tegen de mensenhandel', Senaat, 29 januari 2009, 2008-2009, nr. 4-1155/1.

⁶⁴ Voor een overzicht van de betrokken partners, zie Pacolet & De Wispelaere (2009a).

⁶⁵ De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) werd opgericht op basis van de Programmawet I van 27 december 2006. De Memorie van toelichting bij het ontwerp van de Programmawet I stelt dat de SIOD "tegelijktijd een centraliserend instrument voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude moet zijn maar tevens een referentie instrument inzake informatie en beleidsopties voor de strijd tegen sociale fraude en illegale arbeid". De SIOD is samengesteld uit de Algemene Raad van de Partners en het Federaal Aansturingsbureau. Voor een gedetailleerde bespreking van de SIOD, zie Pacolet & De Wispelaere, 2009a.

⁶⁶ De materies die onder 'zwartwerk' vallen zijn DIMONA, deeltijdse arbeid, werkloosheid, sociale zekerheid, buitenlandse werknemers, beroepskaart zelfstandigen.

⁶⁷ Art. 61/2 en 81, wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

⁶⁸ Het is immers moeilijk uit te maken of het percentage correleert met de doelgerichtheid van de controles in een bepaalde sector of de omvang van de fraude in die sector.

⁶⁹ Voor 2006 werden 2.986 afgehandelde opdrachten uitgevoerd door de cel 'mensenhandel' of 19% van het totale aantal afgehandelde opdrachten (15.908) (SI, Jaarverslag 2006, p. 32).

⁷⁰ Wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Er wordt gecontroleerd of de werkgever ingeschreven is bij de RSZ of de RSZPPO en dat de loon- en arbeidstijdgegevens (DMFA) correct worden doorgegeven.

⁷¹ Zie de paragraaf 'Vrij verkeer van werknemers: arbeidskaarten en -vergunningen' in dit artikel.

⁷² Deze tendens kunnen we veralgemenen naar alle federale sociale-inspectiediensten.

⁷³ "De 'socialezekerheidskits' bestaan uit alle documenten die nodig zijn om een arbeidsprestatie te bewijzen: gaande van een arbeids-overeenkomst over loonbriefjes, individuele rekeningen, bewijs van DIMONA of DMFA, en ten slotte C4. ... Op basis van een arbeidsovereenkomst en een eventuele huurovereenkomst kunnen tevens via de gemeente (na advies, of bij ontbreken van advies na drie maanden, van de Dienst Vreemdelingenzaken), verblijfsdocumenten worden verkregen" (DBI, 2008, p. 7). Er zijn reeds nieuwe fraudevormen vastgesteld. Bijvoorbeeld fraude met valse E301-formulieren (bewijzen langdurige tewerkstelling in een ander EU-lidstaat of in een land waarmee België bilaterale akkoorden heeft). Wanneer iemand dit formulier bezit, één dag werkt en dan ontslagen wordt, heeft hij recht op een werkloosheidsuitkering (zie 'Maffia vindt andere sociale fraude', De Standaard, 19 maart 2009). Een ander fraudefenomeen is de inschrijving in DIMONA zonder in het bezit te zijn van een geldige verblijfsvergunning en arbeidskaart. Hierbij wordt automatisch een bisregisternummer toegekend. Hiermee kan men een SIS-kaart en uitkeringen kinderbijslag verkrijgen (actiepunt in het Actieplan van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (2009, p. 25).

⁷⁴ Art. 4 §1, 1°, 2de, Wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie.

⁷⁵ Bijvoorbeeld via de OASIS-datawarehouse. OASIS kan omschreven worden als 'een

fraudedetectiesysteem dat op basis van alarmen en scenario's potentiële 'frauderende' ondernemingen helpt te detecteren wat toelaat de controles te concentreren op deze risico-ondernemingen' (Pacolet & De Wispelaere, 2009b).

⁷⁶ Bijvoorbeeld via het 'kadaster' binnen GENESIS kunnen controleurs een overzicht bekomen van de lopende en gesloten onderzoeken bij werkgevers uitgevoerd door TSW, SI, RSZ-inspectie en RVA-inspectie (Pacolet & De Wispelaere, 2009b).

⁷⁷ Overweging 33, Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen op de Belgische wetgeving en controle wordt vervolgens besproken.

⁷⁸ Art. 1, Richtlijn 2009/52/EG.

⁷⁹ Art. 2, b), Richtlijn 2009/52/EG.

⁸⁰ Art. 2, d), Richtlijn 2009/52/EG.

⁸¹ De term 'arbeidsgerelateerde uitbuiting' sluit dicht aan bij de term 'economische uitbuiting' gehanteerd in de Belgische wetgeving (artikel 433quinquies, 3° van het Strafwetboek). Er wordt immers ook een link gelegd met de 'menselijke waardigheid'

⁸² Art. 5, 2, a, Richtlijn 2009/52/EG. Dit artikel correspondeert in sterke mate met wat reeds in art. 14 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers is opgenomen: "Voor de bij artikel 12 bepaalde misdrijven wordt de geldboete zoveel maal toegepast als er buitenlandse onderdanen betrokken zijn geweest bij de begane inbreuken".

⁸³ Art. 5, 2, b, Richtlijn 2009/52/EG. Dit artikel correspondeert in sterke mate met wat reeds in art. 13 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers is opgenomen: "Al wie zich schuldig maakt aan een misdrijf bedoeld in artikel 12, is hoofdelijk aansprakelijk voor de betaling van een forfaitaire vergoeding voor de kosten van repatriëring, ...".

⁸⁴ Art. 6, 1, a, Richtlijn 2009/52/EG.

⁸⁵ Art. 6, 1, b, Richtlijn 2009/52/EG.

⁸⁶ Art. 6, 3, Richtlijn 2009/52/EG.

⁸⁷ Wat wellicht moeilijk zal aan te tonen zijn door de sociale inspectiediensten.

⁸⁸ Art. 8, 1 & 2, Richtlijn 2009/52/EG.

⁸⁹ Art. 7, 1, Richtlijn 2009/52/EG. De lidstaten kunnen deze maatregelen niet toepassen indien de werkgevers natuurlijke personen zijn en de tewerkstelling hun persoonlijk doeleinden dient (Art. 7, 2, Richtlijn 2009/52/EG). Het gaat hier volgens ons onder meer om particulieren die huispersoneel in dienst nemen.

⁹⁰ Art. 13, 1, Richtlijn 2009/52/EG. Merk op dat in België in geval van mensenhandel, reeds de mogelijkheid bestaat om een klacht in te dienen.

⁹¹ Art. 6, 2b, Richtlijn 2009/52/EG.

⁹² Bijvoorbeeld bij OR.C.A (Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten).

⁹³ Art. 14, 1, Richtlijn 2009/52/EG.

⁹⁴ Art. 14, 2, Richtlijn 2009/52/EG.

⁹⁵ Art. 17, 1, Richtlijn 2009/52/EG.

Bijlagen:

Tabel B.1: Controles miniprotocol 'Mensenhandel', 2004

Sector	Controles	Gecon- troleerde buitenlandse werknemers	Illegale tewerkstel- ling	% t.o.v. gecontro- leerde bui- tenlandse werknemers	Legale tewerkstel- ling	% t.o.v. gecontro- leerde bui- tenlandse werkne- mers
<i>Risicosectoren</i>						
Land- en tuinbouw	137	288	30	10%	258	90%
Prostitutie	125	115	13	11%	102	89%
Exotische restaurants	105	138	37	27%	101	73%
Chinese restaurants	87	235	59	25%	176	75%
Schoonmaak	18	34	8	24%	26	76%
<i>Andere sectoren</i>						
Bouw	109	189	55	29%	134	71%
Night shops	85	62	18	29%	44	71%
Horeca	62	63	18	29%	45	71%
Vleesindustrie	29	88	27	31%	61	69%
Alle andere sectoren	185	151	68	45%	83	55%
TOTAAL	942	1 363	333	24%	1 030	76%

Bron: SI, Jaarverslag 2004, p. 80.

Tabel B.2 Vaststellingen tijdens controles, uitgevoerd op initiatief van het TSW, 1993-2007

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aantal sociaal controleurs	213	216	236	249	240	251	245	240	241	233	232	244	245	248	254
Aantal gecontroleerde inrichtingen	37 976	39 770	40 215	46 143	44 143	36 579	34 101	34 124	35 694	39 202	40 417	38 144	38 094	40 476	38 939
Onregelmatigheden	32 549	37 080	34 422	42 606	47 121	40 046	33 097	29 944	31 005	34 599	31 940	30 120	31 932	35 407	33 797
In verhouding tot het aantal gecontroleerde inrichtingen	86	93	86	92	107	109	97	88	87	88	79	79	84	87	87
Aantal instellingen gecontroleerd op zwartwerk	14 114	17 354	17 055	21 665	21 335	16 546	14 028	12 753	12 894	14 611	14 547	14 500	14 397	15 532	15 011
Onregelmatigheden:															
Vreemde arbeiders	1 419	1 142	720	679	665	496	367	326	510	563	586	526	554	514	612
Sociale documenten*	4 955	6 315	3 846	4 190	4 573	3 478	2 803	1 868	2 857	3 288	3 342	3 337	3 363	3 742	3 435
Deeltijdse arbeid	2 377	3 434	3 072	3 911	3 139	3 053	2 275	1 904	2 075	2 339	2 290	2 252	2 105	2 227	1 856
Totaal onregelmatigheden	8 751	10 891	7 638	8 780	8 377	7 027	5 445	4 098	5 442	6 190	6 218	6 115	6 022	6 483	5 903
In verhouding tot het aantal gecontroleerde inrichtingen op zwartwerk	62,00	62,76	44,78	40,53	39,26	42,47	38,82	34,07	42,21	42,37	42,74	42,17	41,8	41,7	39,92

*T.e.m. 1999 onregelmatigheden sociale documenten die vallen onder zwartwerk; vanaf 2000 t.e.m. 2007 onregelmatigheden sociale documenten onder de noemer 'zwarte inbreuken': het ontbreken van een personeelsregister, het niet inschrijven van een werknemer in het personeelsregister, het niet opstellen van een overeenkomst voor tewerkstelling van studenten (= indicator van inbreuken op zwartwerk).

Bron: Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere (2009)

Sector	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
<i>Vaststellingen</i>																				
Land- en tuinbouw	191	13	140	16	155	20	195	17	255	21	295	22	243	20	215	17	172	15	217	16
Confectiebe- drijven	3	0	2	0	1	0	5	0	3	0	2	0	0	0	1	0	3	0	1	0
Garages	38	3	25	3	7	1	31	3	40	3	27	2	24	2	48	4	17	1	45	3
Handel in voedingswaren	28	2	24	3	17	2	22	2	25	2	23	2	26	2	23	2	21	2	18	1
Schoonmaak	22	1	6	1	18	2	26	2	13	1	14	1	15	1	25	2	25	2	24	2
Bouw	154	10	86	10	82	11	138	12	120	10	177	13	127	10	154	13	235	21	319	24
Vervoer	18	1	10	1	13	2	28	2	36	3	20	2	38	3	42	3	37	3	42	3
Kleinhandel	108	7	48	5	23	3	76	7	47	4	60	5	78	6	74	6	61	5	58	4
Groothandel	69	5	45	5	31	4	43	4	60	5	33	3	41	3	43	3	24	2	33	2
Horeca	365	25	246	28	208	27	338	30	369	30	366	28	376	30	343	28	279	25	275	21
Andere industrieën	168	11	76	9	77	10	84	7	89	7	104	8	87	7	83	7	87	8	136	10
Andere sectoren	319	22	180	20	131	17	150	13	176	14	192	15	189	15	180	15	175	15	170	13
Totaal	1483		888		763		1136		1233		1313		1244		1231		1136		1338	

Tabel B.3: Toezicht Sociale Wetten: Vaststellingen, onregelmatigheden en PV's voor wetgeving vreemde werknemers, 1998-2007
vervolg

Sector	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
<i>Onregelmatigheden</i>																				
Land- en tuinbouw	85	17	68	19	55	17	47	9	82	15	76	13	63	12	57	10	45	9	67	11
Confectie-bedrijven	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Garages	13	3	9	2	2	1	17	3	24	4	12	2	13	2	27	5	11	2	18	3
Handel in voedings-waren	14	3	17	5	14	4	15	3	15	3	11	2	14	3	20	4	12	2	11	2
Schoonmaak	8	2	2	1	12	4	17	3	3	1	7	1	4	1	11	2	20	2	13	2
Bouw	37	7	24	7	30	9	64	13	58	10	100	17	60	11	70	13	83	16	136	22
Vervoer	6	1	4	1	3	1	16	3	17	3	13	2	15	3	17	3	20	4	21	3
Kleinhandel	29	6	29	8	12	4	26	5	16	3	34	6	36	7	51	9	39	8	34	6
Groothandel	9	2	9	2	14	4	13	3	13	2	9	1	14	3	10	2	7	1	15	2
Horeca	188	38	129	35	115	35	200	39	220	39	234	39	209	40	188	34	165	32	158	26
Andere industrieën	44	9	32	9	29	9	37	7	41	7	40	7	33	6	35	6	44	9	62	10
Andere sectoren	62	13	44	12	40	12	58	11	74	13	70	12	65	12	68	12	76	15	77	13
Totaal	496		367		326		510		563		606		526		554		514		612	

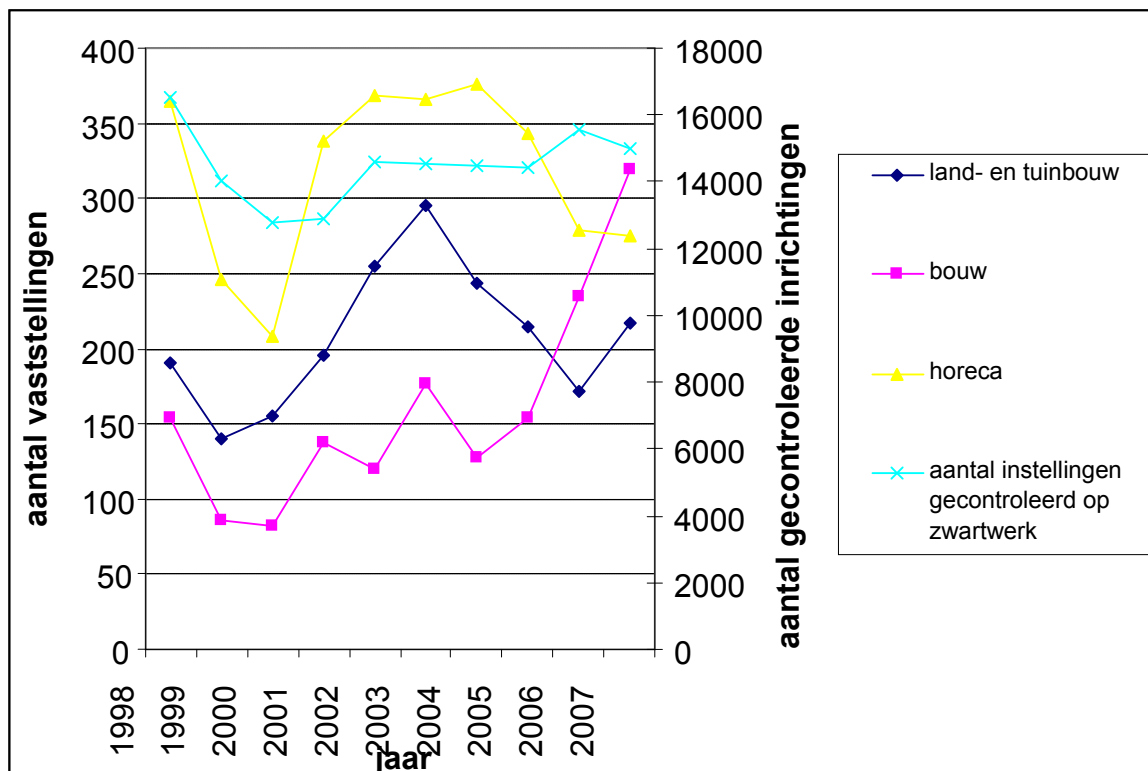
Tabel B.3: Toezicht Sociale Wetten: Vaststellingen, onregelmatigheden en PV's voor wetgeving vreemde werknemers, 1998-2007
vervolg

Sector	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
<i>Proces- verbaal</i>																				
Land- en tuinbouw	65	17	52	18	49	17	35	8	53	12	64	12	50	11	38	8	31	7	39	9
Confectie- bedrijven	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Garages	12	3	9	3	2	1	16	4	20	4	11	2	12	3	24	5	11	3	17	4
Handel in voedings- waren	11	3	13	4	12	4	11	3	13	3	10	2	12	3	17	4	9	2	10	2
Schoonmaak	5	1	1	0	7	2	15	4	1	0	4	1	4	1	10	2	6	1	11	2
Bouw	29	7	19	6	25	9	56	14	48	11	95	18	49	11	61	13	72	16	96	21
Vervoer	6	2	4	1	2	1	14	3	16	4	11	2	13	3	15	3	20	5	20	4
Kleinhandel	29	7	27	9	11	4	23	6	16	4	32	6	29	7	46	10	37	8	23	5
Groothandel	5	1	7	2	13	5	13	3	11	2	8	1	11	2	9	2	5	1	7	2
Horeca	158	40	108	37	103	37	157	38	186	41	205	38	178	40	171	38	146	33	138	31
Andere industrieën	38	10	27	9	23	8	28	7	30	7	36	7	30	7	25	5	35	8	25	6
Andere sectoren	33	8	28	9	34	12	46	11	61	13	58	11	54	12	40	9	66	15	65	14
Totaal	392		295		281		414		455		534		442		456		438		451	

Tabel B.3: Toezicht Sociale Wetten: Vaststellingen, onregelmatigheden en PV's voor wetgeving vreemde werknemers, 1998-2007
vervolg

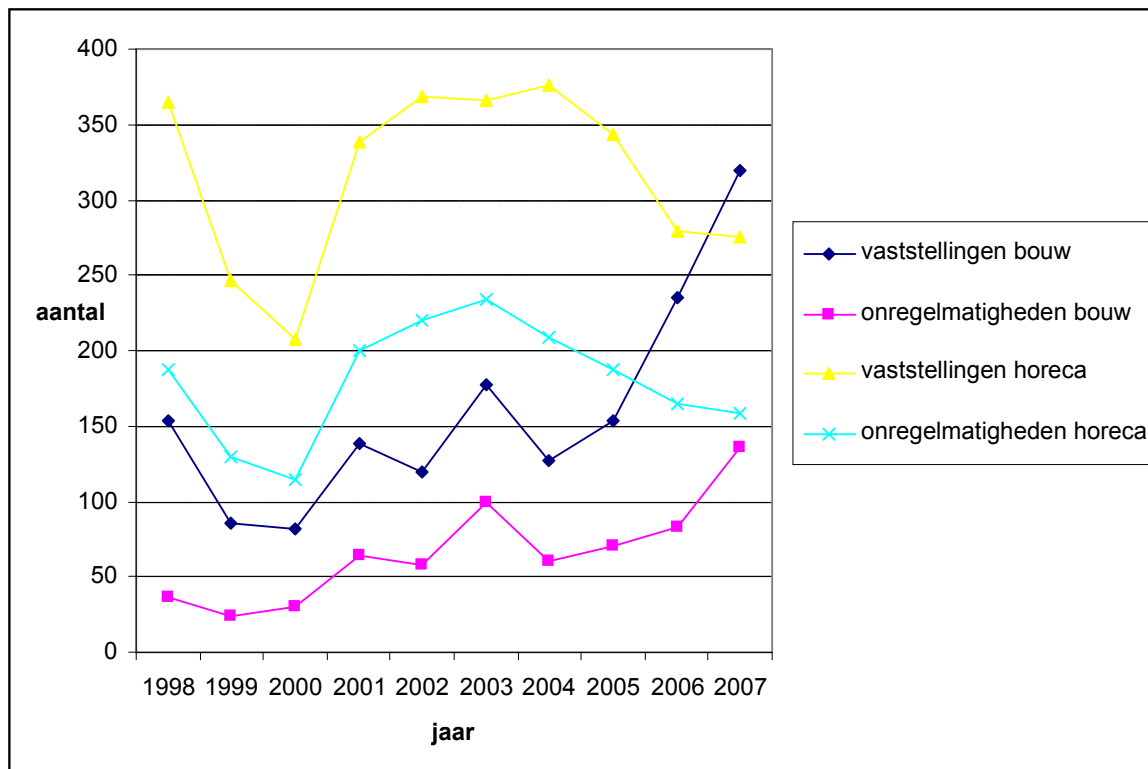
Sector	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
<i>Onregelmatigheden t.o.v. vaststellingen (doelgerichtheid van controles – omvang van de inbreuken)</i>																				
Land- en tuinbouw		45		49		35		24		32		26		26		27		26		31
Confectie-bedrijven		33		0		0		0		0		0		0		0		67		0
Garages		34		36		29		55		60		44		54		56		65		40
Handel in voedings-waren		50		71		4		68		60		48		54		87		57		61
Schoonmaak		36		33		82		65		23		50		27		44		40		54
Bouw		24		28		67		46		48		56		47		45		35		43
Vervoer		33		40		37		57		47		65		39		40		54		50
Kleinhandel		27		60		23		34		34		57		46		69		64		59
Groothandel		13		20		52		30		22		27		34		23		29		45
Horeca		52		52		45		59		60		64		56		55		59		57
Andere industrieën		26		42		38		44		46		38		38		42		51		46
Andere sectoren		19		24		31		39		42		36		34		38		43		45
Totaal		33		41		43		45		46		46		42		45		45		46

Bron: Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere (2009)



Bron: Figuur op basis van Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere (2009)

Figuur B.1 TSW: Aantal vaststellingen controle vreemde werknemers versus aantal gecontroleerde inrichtingen op zwartwerk (1998-2007)



Bron: Figuur op basis van Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere (2009)

Figuur B.2 TSW: Aantal vaststellingen controle vreemde werknemers versus aantal onregelmatigheden controle vreemde werknemers bouw en horeca (1998-2007)